UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Užívání nelegálních drog z pohledu aktérů české drogové politiky

Disertační práce

Praha 2011 Martin Nekola

Autor práce: **Mgr. Martin Nekola**

Školitel: **Prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.**

Datum obhajoby: **2011**

Bibliografický záznam

Nekola, Martin. 2011. *Užívání nelegálních drog z pohledu aktérů české drogové politiky*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd. 138 s.

Klíčová slova

Drogová politika, nelegální drogy, aktéři, perspektivy, metoda Q, teorie advokačních koalic, Česká republika

Keywords

Drug policy, illicit drugs, actors, perspectives, Q methodology, Advocacy Coalition Framework, Czech Republic

Čestné prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci zpracoval samostatně s použitím uvedených pramenů a literatury.

2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 24. března 2011 Mgr. Martin Nekola

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému školiteli profesoru Martinu Potůčkovi za cenné rady, důvěru a trpělivost. Poděkování patří i kolegům Arnoštu Veselému a Janu Morávkovi za jejich čas a ochotu, se kterou průběžně konzultovali mou práci. Cením si především jejich připomínek, rad, nápadů a hlavně víry, kterou v moji práci měli. Můj vděk mají všichni pracovníci Centra pro sociální a ekonomické strategie a katedry veřejné a sociální politiky na FSV UK za to, že mi vyšli vstříc vždy, kdy to bylo potřeba. Děkuji také pracovníkům Centra adiktologie za spolupráci při pilotáži metody Q a účastníkům výzkumného šetření, kteří mi věnovali svůj čas a prošli náročným procesem hodnocení a třídění výroků. Veškeré případné chyby a nedostatky práce nicméně padají výlučně na mou hlavu.

Konečně bych rád poděkoval také své ženě Markétě, která mi byla oporou po celou (dlouhou) dobu studia. Na jedné konferenci zazněla při osobním rozhovoru s kolegy teze, že nejplodnější období vědce končí s narozením jeho potomků. Pevně věřím, že předkládaná práce tuto tezi vyvrací. Oba moji synové, Kuba a Vojta, mne naučili vážit si času a rozlišovat podstatné od nepodstatného. Bez jejich přispění bych práci pravděpodobně nikdy nedokončil a za to jim patří můj dík.

Obsah

1. ÚVOD 7

1.1 Cíle a výzkumné otázky 10

2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA 12

2.1 Ideační přístupy 13

2.2 Teorie advokačních koalic 14

2.2.1 Subsystém veřejné politiky a externí faktory 17

2.2.2 Aktéři subsystému a jejich koalice 18

2.2.3 Systémy přesvědčení a změna politiky 20

2.2.4 Hypotézy ACF 22

2.2.5 Závěrem 24

3. METODOLOGIE 26

3.1 Teoretická a metodologická východiska metody Q 29

3.1.1 Metoda Q mezi pozitivismem a postpozitivismem 29

3.1.2 R-faktorová a Q-faktorová analýza 31

3.2 Jednotlivé kroky metody Q 34

3.2.1 Výběr výroků 34

3.2.2 Výběr účastníků 36

3.2.3 Provedení třídění Q 37

3.2.4 Statistická analýza a interpretace 39

3.3 Aplikace metody Q ve veřejné politice a policy analysis 41

3.4 Limity metody Q a její kritika 44

4. UŽÍVÁNÍ NELEGÁLNÍCH DROG V ČESKÉ REPUBLICE 48

4.1 Co je to droga? 48

4.2 Užívání drog 51

4.3 Nelegální drogy jako veřejněpolitický problém 54

4.3.1 Rizika a škody spojené s užíváním nelegálních drog 55

4.3.2 Rozsah a závažnost problému v České republice 56

5. DROGOVÁ POLITIKA 63

5.1 Vývoj drogové politiky ve světě a v Evropě 63

5.2 Protidrogová politika České republiky 67

5.2.1 Drogová legislativa České republiky 70

5.2.2 Služby pro uživatele drog a prevence 72

5.2.3 Aktéři České drogové politiky 74
6. UŽÍVÁNÍ NELEGÁLNÍCH DROG Z POHLEDU AKTÉRŮ ČESKÉ DROGOVÉ POLITIKY 80
6.1 Výběr výroků 80
6.2 Výběr účastníků 82
6.3 Provedení Q-třídění a rozhovorů 83
6.4 Výsledky a jejich interpretace 84
6.4.1 Faktor A – Pragmatičtí profesionálové 87
6.4.2 Faktor B – principiální represionisté 90
6.4.3 Faktor C – Nevyhranění preventisté 92
6.4.4 Konsenzus a neshody mezi perspektivami 94
6.5 Doplňující dotazníkové šetření 100
6.5.1 Hodnocení drogové politiky v České republice 101
6.5.2 Režim kontroly nelegálních drog 103
7. ZÁVĚREČNÁ DISKUSE 107
LITERATURA 115
PŘÍLOHY 127

1. Úvod

Ustavení Mezirezortní protidrogové komise v květnu 1993 a přijetí prvního národního tříletého programu (Kalina 1993) v srpnu téhož roku je považováno za počátek oficiální drogové politiky v České republice (Radimecký 2007). Od té doby prošla drogová politika bouřlivým vývojem (Radimecký 2004) pro který jsou charakteristické významné změny v mnoha oblastech, jako jsou legislativa (např. novelizace tzv. drogové legislativy z roku 1998), organizace politiky a jejího financování (např. status Mezirezortní protidrogové komise a jejích následovníků, koordinace drogové politiky na různých úrovních veřejné správy) nebo rozsah a spektrum poskytovaných služeb (zapojení neziskového sektoru do prevence, léčby a rehabilitace uživatelů drog). Velkého pokroku dosáhl také výzkum závislostí a drogová epidemiologie, především díky založení Národního monitorovacího centra a později Centra adiktologie (Bullington 2007). Drogová politika se také z čistě odborné záležitosti stala předmětem veřejného zájmu a začala zde působit celá řada nových aktérů. Stala se tak „bitevním polem" různých zájmů, hodnot a představ o jejím směřování.

Pochopení a vysvětlení (nebo dokonce předvídání) takovéto veřejněpolitické změny je pro analytiky politiky jednou z netěžších úloh vůbec (John 1998). Náročnost této úlohy je dána složitostí politického procesu, který je podle Sabatiera (1999: 3) charakteristický:

1) Velkým množstvím aktérů z mnoha zájmových skupin, různých úrovní veřejné správy, výzkumníků, lidí z praxe a žurnalistů, kteří navíc usilují o zkreslení situace ve svůj prospěch, často za každou cenu.
2) Dlouhým trváním veřejněpolitických procesů (10 a více let).
3) Desítkami odlišných programů na různých úrovních veřejné správy.
4) Politickými spory zahrnujícími jak technické / právní otázky, tak i hluboce zakořeněné hodnoty a zájmy.

Jedním ze základních cílů veřejné politiky jako vědy je od jejího založení v polovině 20. století vysvětlení stability nebo naopak změny konkrétních veřejných politik v čase.[1] Proč se politika a aktéři v některých sektorech mění pouze velmi zvolna a postupně a v jiných dochází k častým nebo nenadálým změnám? Co způsobuje vznik určité politiky tam, kde dosud žádná politika zformulována není (klasickým příkladem *inovace* ve veřejné politice je oblast

[1] Druhou fundamentální otázkou je podle Johna (1998) vysvětlení různosti politik (*policy variation*) ať už mezi jednotlivými sektory (zemědělství, doprava, zdravotnictví apod.) nebo zeměmi.

ochrany životního prostředí)? Jaké faktory ovlivňují rozhodování o směřování a náplni veřejných politik?

Změna politiky (*policy change*), ať už zásadní nebo inkrementální, byla dlouhou dobu vysvětlována především jako výsledek společenských tlaků a změn. Ať už z pozic (neo)pluralismu, korporativismu nebo (neo)marxismu, chápala tato převážně nezpochybňovaná „ortodoxie" (Bennett a Howlett 1992: 275) státní zásahy do *policy* jako principiálně pasivní nebo defenzivní reakci na společenské síly a konflikty. Koncem 70. let minulého století bylo makro/společenské vysvětlení politické změny podrobeno masivní kritice a pozornost politických vědců se zaměřila na individuální aktéry působící na různých úrovních *policy*, jejich zájmy a ideje, ale také na roli institucí a vědění (*knowledge*) v procesu tvorby veřejných politik. V této době se vynořilo množství více či méně protichůdných analytických přístupů a teorií, které se snažily o hlubší pochopení okolností, za jakých dochází (nebo naopak nedochází) ke změnám ve veřejných programech a politikách. Od zjednodušujících heuristických modelů politického cyklu, přes institucionalismus a politické sítě (*policy networks*), až po syntetické přístupy propojující větší množství různých faktorů v komplexní modely (přehled hlavních přístupů podávají např. John (1998) nebo Sabatier (2007)).

Jeden z nejmladších proudů vysvětlujících změnu veřejných politik tvoří přístupy, které za zásadní faktor považují doktríny nebo paradigmata převažující v dané oblasti. Jinými slovy vyjádřeno, ideje a přesvědčení aktérů působících v rámci určité věcné politiky ovlivňují vnímání problémů, navrhovaná řešení, přijatá opatření a samozřejmé také výstupy dané politiky.[2] A jsou to právě tyto soubory idejí, přesvědčení a hodnot, na které se zaměřuje tato dizertační práce. Konkrétně se soustředí na jejich provázání v rámci subjektivních perspektiv aktérů drogové politiky v České republice a případné podobnosti či rozdíly mezi perspektivami jednotlivých aktérů (viz cíle studie níže). Tento výběr nebyl dán přesvědčením o výlučné roli idejí při tvorbě veřejných politik. Jejich obsah nelze redukovat pouze na ideje, ale spíše se jedná o „specifickou konfiguraci institucí, zájmů a idejí vlastních danému sektoru politiky" (Capano 2003: 782). Nicméně zrovna v drogové politice jsou právě postoje, hodnoty

[2] Tyto přístupy se postupně zformovaly jako kritická reakce na kauzální modely veřejněpolitických procesů založených téměř výlučně na představě aktérů, kteří sledují pouze své vlastní zájmy (*interests*). Nespokojenost s těmito modely vedla ke znovuobjevení institucionálních a ideových faktorů jako možných vysvětlení politického procesu.

a znalosti aktérů klíčem k jejímu pochopení (spíše než bezprostřední materiální zájmy) a tudíž si zaslouží zvláštní pozornost veřejněpolitického výzkumu.

Dnes již patří mezi všeobecně přijímaný fakt, že veřejné politiky nejsou formulovány pouze na základě odbornosti a empirické evidence, ale že do procesu jejich tvorby zasahují také další faktory (viz Dror 1967, Jenkins-Smith 1990, Sabatier a Jenkins-Smith 1999, Kingdon 1994 a další). V této souvislosti se diskutuje mimo jiné o významné roli kognitivních faktorů, idejí a přesvědčení. Ty jsou konstitučním prvkem různých uskupení aktérů, ať již jde o epistemické komunity (Haas 1992), profesní nebo problémově orientované sítě, advokační koalice (Sabatier a Jenkins-Smith 1993), diskursivní koalice (Hajer 1995) a další, které formují a ovlivňují přijaté politiky a jejich výstupy. Drogová politika není v tomto smyslu žádnou výjimkou. Přestože je patrná snaha definovat problémy spojené s užíváním drog jako problémy odborné, je tato oblast zároveň ovlivňována různými zájmy a hodnotami. Jak ukazují zahraniční i domácí analýzy drogové politiky, konflikt mezi jednotlivými aktéry ohledně definice a vymezení problémů spojených s nelegálními drogami a o způsobech, jak je řešit, může představovat významnou překážku při formulaci a implementaci efektivní drogové politiky a jejích konkrétních opatření v oblasti prevence, léčby i represe (Kübler 2001, Hartnoll 2005, Radimecký 2007). Radimecký (2007) tak například uvádí, že konflikt mezi rétorikou a praxí způsobený odlišnými paradigmaty, zájmy a preferovanými strategiemi, patří k jednomu z nezávažnějších problémů drogových politik, a snižují efektivitu české drogové politiky. Tato rivalita mezi různými profesními a zájmovými skupinami nemá podle Radimeckého (2004) racionální opodstatnění, protože všichni aktéři sledují stejný konečný cíl – minimalizovat potenciální rizika a nepříznivé dopady užívání drog jak pro jedince, tak pro společnost jako celek.

Právě poznání odlišných perspektiv resp. systémů přesvědčení a hodnot jednotlivých aktérů a jejich koalic by mohlo pomoci alespoň částečně objasnit tuto zdánlivou iracionalitu. Poznání odlišných perspektiv a jejich porozumění patří mezi nejdůležitější úkoly analýzy politik, která chce přispět k poznání a případně i zlepšení veřejněpolitického procesu a jeho výstupů. Z tohoto pohledu lze považovat následující cíle studie a výzkumné otázky za podstatné a legitimní pro dizertační práci.

1.1 Cíle a výzkumné otázky

Hlavním výzkumným cílem práce je porozumět postojům aktérů české drogové politiky k užívání nelegálních drog a problémům s jejich užíváním spojeným. Jedná se o pochopení toho, jak jednotlivci nebo skupiny s podobným postojem přemýšlejí o dané oblasti zájmu, jak jí rozumí a jaká je struktura jejich myšlení o problému. Cílem práce je tedy lepší porozumění názorům, postojům a hodnotám různých aktérů politického procesu (Durning 1999: 405), nebo jinými slovy porozumění subjektivnímu vnímání a interpretacím aktérů (Giddens 1976).

Specifické cíle dizertační práce jsou tedy následující:

1) Identifikace postojů a perspektiv aktérů drogové politiky České republiky týkajících se užívání nelegálních drog.
2) Zjištění oblastí napětí a konsenzu mezi perspektivami.
3) Představení metody Q a možností jejího využití při analýze české veřejné politiky.

Pro naplnění těchto cílů byl zvolen přístup, jehož východiskem nejsou předem dané (teoretické) typologie postojů či paradigmat drogové politiky (viz např. Harnoll 2005), které nutně představují velké zjednodušení a neodrážejí tak rozmanitost idejí, které se uplatňují v konkrétní debatě o drogové politice v dané zemi. Přístup této práce naopak vychází z myšlenky, že je možná empirická „rekonstrukce" těchto perspektiv na základě odkrytí a poznání postojů jednotlivých aktérů. Výzkumník tak nevstupuje do terénu vybaven předem danými kategoriemi, ale snaží se co nejvíce přiblížit tomu, jak samy „subjekty" konstruují své perspektivy (Dryzek a Berejikian 1993). Druhým předpokladem práce je, že obecný (paradigmatický) a veřejněpolitický základ přesvědčení aktérů je relativně stabilní v čase. V takovém případě je možné a smysluplné zkoumat (z povahy věci vždy subjektivní) postoje aktérů k užívání drog a na jejich základě usuzovat na sdílené perspektivy.[3]

Na základě cílů práce byly zformulovány následující hlavní výzkumné otázky:

1) Jaké perspektivy na užívání nelegálních drog a související problémy zastávají aktéři v rámci *subsytému* drogové politiky?
2) V jakých oblastech / otázkách se tyto *perspektivy* liší a v jakých se naopak shodují?

[3] Z poznatků sociální psychologie vyplývá, že konkrétní subjektivní postoje se mohou i v relativně krátkém čase měnit, nicméně opakovaná šetření pomocí metody Q vykazují v tomto ohledu vysokou konzistenci (Brown 1980, viz také kap. 3 práce). K podobnému závěru v případě základních a veřejněpolitických přesvědčení aktérů docházejí jinou metodologií i Sabatier a Jenkins-Smith (1993) (podrobněji viz kap. 2).

3) Formují tito aktéři *advokační koalice* s hierarchicky uspořádanými systémy přesvědčení?
4) Liší se míra shody uvnitř případných koalic u otázek týkajících se celého subsystému dané veřejné politiky a u otázek týkajících se jejích sekundárních (technických) aspektů?

Přestože účelem zvolené metodologie není zobecnění výsledků výzkumného šetření na cílovou populaci (kterou by navíc bylo obtížné ne-li nemožné definovat), byla metoda Q rozšířena o krátký dotazník s doplňujícími uzavřenými a otevřenými otázky za účelem (1) prohloubení interpretace výsledků metody Q a (2) získání dalších informací týkajících se samotných aktérů a jejich aktivit. Přestože nelze provedené dotazníkové šetření považovat za reprezentativní, představuje užitečný doplňkový zdroj dat vzhledem k cílům práce. Dotazník je zaměřen na dva hlavní tematické okruhy: hodnocení drogové politiky v České republice a preference týkající se režimu kontroly nelegálních drog.[4] V kombinaci s daty získanými metodou Q tak umožňuje ověřit, zda existuje souvislost mezi obecněji zaměřenými perspektivami aktérů a hodnocením existujících nástrojů drogové politiky a velmi specifickými preferencemi v trestněprávní oblasti.

Následující dvě kapitoly se podrobněji věnují teoretickým východiskům studie a použité metodologii.

[4] Dotazník obsahuje i další tematické okruhy (viz plné znění v příloze E), které však nebyly zahrnuty do této práce

2. Teoretická východiska

Při hledání vhodného teoretického rámce lze v literatuře nalézt celou řadu různých teorií, rámců a modelů veřejněpolitického procesu. Od spíše heuristického fázového modelu přes inkrementální nebo *garbage can* model až po teoreticky i metodologicky sofistikované přístupy jako jsou politické sítě či institucionalismus. Jednotlivé přístupy a teorie se liší v důrazu, jaký je v nich kladen na strukturu a jednání a v neposlední řadě také na ideje. V tomto aspektu teorie veřejné politiky nijak nevybočují z diskurzu sociálních věd, kde zůstává debata o vlivu struktury a jednání na lidské myšlení a konání klíčovým problémem. **Struktura** (*structure*) je v tomto smyslu chápána jako pravidelné, relativně pevné, objektivně existující a zobecnělé rysy sociálního života (King 2006) jako jsou např. příslušnost k určité sociální třídě, gender, etnicita, náboženství. Působení těchto sociálních systémů a institucí je prakticky nezávislé na přání či úmyslech jednotlivců a leží tak mimo jejich kontrolu. Tradiční strukturalistické přístupy veřejné politiky se tak zaměřují na působení vnějších tlaků (přírodní, sociální, technologické, ekonomické, geografické apod.), jež do velké míry ovlivňují nebo přímo determinují procesy a výstupy uvnitř určitého politického subsystému. Ve druhém případě se teorie zaměřují na roli různých **aktérů** (*agency*) při zakládání a udržování společenských struktur skrze rutinizaci chování, ale přikládají také velkou váhu zájmům jednotlivých aktérů a jejich schopnostem ovlivňovat veřejnou politiku, např. skrze své vůdcovské či vyjednavačské dovednosti nebo charisma. V rámci tradiční debaty o roli struktury a aktérů v politickém procesu se v posledních dvou desítkách let etabloval ještě třetí proud, jehož zastánci argumentují, že stávající debata podceňuje roli **idejí** (*ideas*) a různých odborných komunit sdružených kolem určitého problému popř. sdílející určité paradigma (např. Hall 1992, Fischer 2003). O postižení této kognitivní a normativní dimenze tvorby veřejných politik se snaží celá řad konceptů, jmenovitě např. rámce (Schön a Rein 1994), systémy přesvědčení a hodnot (Sabatier a Jenkins-Smith 1993), *référentiels* (Jobert a Muller 1987) nebo paradigmata (Hall 1993). Všechny tyto koncepty se snaží definovat koherentní sadu normativních a kognitivních prvků společné identity, světonázoru a postupů uvnitř určité skupiny, komunity či koalice (Houlihan 2005: 167, Capano 2003: 782). Každý z těchto modelů představuje samorefereční rámec založený na předpokladech o možnostech lidského jednání, vlivu vnějších struktur, významu moci a povaze státu a jsou podle Johna (1998: 17-19) do jisté míry komplementární.

Základní obrysy ideačních přístupů se rýsují v druhé polovině 80. let v rámci širší kritické reakce na dominanci teorií a přístupů založených na zájmech aktérů (ať už se jedná o

zájmy třídní v korporativismu nebo zájmy individuální v teorii racionální volby). Ideje tak dostávají prostor v mnoha teoretických přístupech, jako jsou neo-institucionalismus, neo-Marxismus nebo některé „osvícené“ verze racionální volby a postupně se také formují různé interpretativní přístupy. Společným cílem těchto nových teoretických přístupů je nalezení způsobu, jak vysvětlit roli idejí, přesvědčení, světonázorů, kultury a tradice při tvorbě veřejných politik (Braun 1999: 11).

2.1 Ideační přístupy

Ideační přístupy (*ideational approaches*) jsou založeny na předpokladu, že kognitivní a normativní prvky sehrávají důležitou roli v tom, jak různí aktéři chápou a vysvětlují okolní svět. Zaměřují tak svoji pozornost na procesy tvorby významů, které mohou následně u lidí vyvolat určitou akci. Podle této představy to nejsou zájmy, které určují (racionální) volbu, ale ta je spíše výsledkem lidského snažení o pochopení a interpretaci světa. Toto snažení zahrnuje získávání, třídění a porozumění informacím (kognitivní rámce) a jejich hodnocení na základě norem a hodnot (Braun 1999, Surel 2000). Zatímco některé z ideačních teorií se vymezují v ostrém kontrastu k teoriím materiálním a prakticky odmítají vliv soukromých zájmů na veřejnou politiku, většina současných přístupů připouští vzájemné působení mezi zájmy a idejemi. Ideje aktérů tak ovlivňují to, jakým způsobem definují své zájmy a ty následně mohou ovlivňovat výslednou volbu a jednání aktérů. Nicméně hledání významu v poznávací a normativní rovině logicky a časově předchází rozpoznání a sledování vlastních zájmů.

Druhým stěžejním prvkem ideačních přístupů je důraz na zakořeněnost jedinců v různých komunitách, které společně sdílejí symboly, normy, hodnoty atd. Jednotlivci se tak nerozhodují čistě na základě svých individuálních preferencí, ale jejich jednání je sociálně podmíněné. To, co aktéři považují za dobré či špatné, je kolektivně konstruováno a organizováno nezávisle na jednotlivých aktérech v rámci kolektivní produkce významů. Ať již různé teorie hovoří o světonázorech, paradigmatech, systémech přesvědčení nebo *référentiels*, vždy se jedná o intersubjektivní konstrukce, které snižují složitost světa tím, že poskytují zkratky a interpretační schémata pomáhající aktérům vyhodnocovat informace. Jako takové musí být vnitřně koherentní, což ale na druhou stranu může vést ke konfliktům s odlišnými světonázory (Braun 1999: 14-15).

Kognitivní a normativní prvky tedy dohromady vytvářejí koherentní systémy přesvědčení omezující volby, které budou aktéři pravděpodobně zvažovat při formulaci konkrétní veřejné politiky (hospodářské, sociální, bezpečnostní atd.). Z tohoto důvodu se

mohou reakce různých zemí na podobné problémy diametrálně lišit, ale odlišná může být i reakce jedné země v čase. Mezi nejznámější příklad rozdílných národních přístupů k řešení stejného problému patří studie Esping-Andersena (1999), který dokládá jak odlišné chápání rodiny a její role ve společnosti ovlivnilo rozdíly ve službách poskytovaných v katolické jižní Evropě a ve Skandinávii. Jiným příkladem, tentokrát změny v čase, je studie Petera Halla (1992), který vysvětloval změnu hospodářské politiky Velké Británie v 70. letech jako vítězství jednoho veřejně politického paradigmatu (monetarismu) nad druhým (keynesiánstvím). Podobně vnímá Maarten A. Hajer (1995) vývoj britské politiky v oblasti ochrany ovzduší jako zápas dvou odlišných diskurzů a jejich koalic (tradiční pragmatická proti ekomodernistické koalici). Z oblasti drogové politiky je možné zmínit práci Daniela Küblera (2001), který prezentuje švýcarský přechod od prohibičního modelu k modelu upřednostňujícímu minimalizaci poškození jako změnu dominantního systému přesvědčení. Autor v této práci vycházel z teorie advokačních koalic, která je považována za jednu z teoreticky nejpropracovanějších a nejslibnějších moderních teorií veřejné politiky syntetizující myšlenky z různých přístupů k veřejněpolitickému procesu (John 1998). Právě pro její důraz na normativní a kognitivní aspekty, které ale zároveň propojuje v komplexním pohledu na tvorbu veřejných politik zahrnujícím vnější i vnitřní faktory, byla teorie advokačních koalic vybrána jako vhodný kandidát na splnění stanovených cílů disertační práce.

2.2 Teorie advokačních koalic

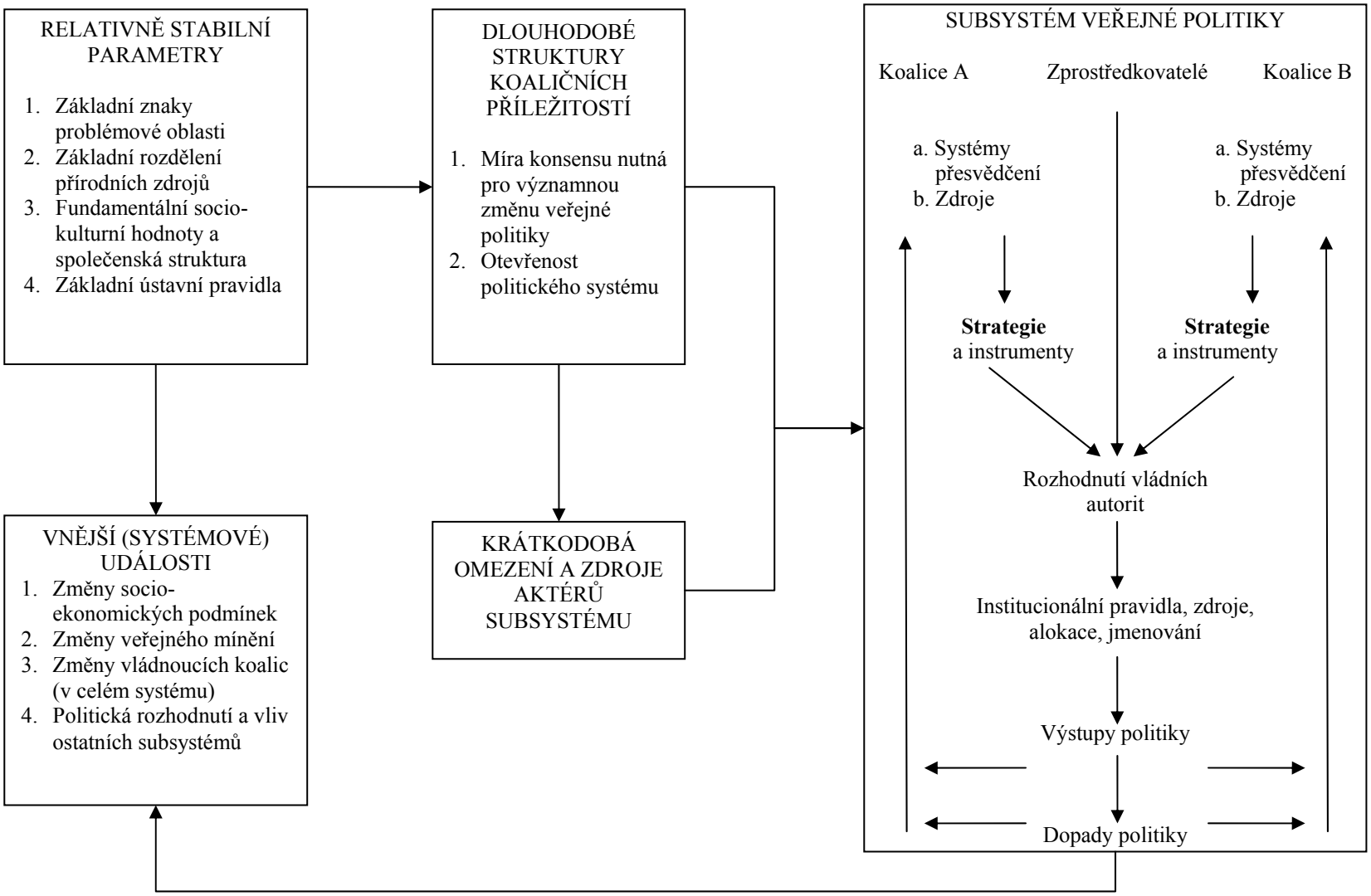
Jak již bylo naznačeno, představuje **teorie advokačních koalic** (*Advocacy Coalition Framework*, dále ACF) Paula Sabatiera a jeho kolegů syntetizující a na aktéry orientovaný přístup k analýze politického procesu v dlouhodobé perspektivě, který se zaměřuje především na vysvětlování změny veřejných politik.[5] První verze ACF byla publikována v roce 1988 v časopise *Policy Sciences* (Sabatier a Jenkins-Smith 1988) a poté několikrát revidována na základě případových studií z různých oblastí veřejné politiky a z různých zemí (Sabatier a Jenkins-Smith 1993, 1999). V roce 2007 byla publikována zatím poslední verze, kde se kromě několika inovací autoři také snaží o vyjasnění některých sporných pasáží (Sabatier a Weible 2007).

[5] Přestože doslovný název teorie odkazuje na obecnější termín „rámec“ (*framework*), podle Sabatiera a Weibla (2007) již aktuální verze ACF splňuje podmínky pro to, aby mohla být označena za teorii.

ACF stojí na třech základních pilířích (Sabatier a Weible 2007: 191). Za prvé předpokládá, že procesy tvorby a změny veřejných politik probíhají převážně mezi aktéry uvnitř subsystému politiky, ale jejich jednání je ovlivněno vnějšími faktory, jako jsou politický a socio-ekonomický systém (makro-úroveň). Za druhé, autoři na mikro-úrovni odmítají model racionálního jednání a místo toho se přiklánějí k sociálně-psychologickému modelu jednotlivce. Ten je založen na předpokladu omezené racionality a vysvětluje rozhodování a jednání aktérů ne na základě materiálních zájmů, ale na základě jejich přesvědčení a hodnot (*belief system*). Veřejné politiky či programy lze tedy podle autorů konceptualizovat právě jako systémy přesvědčení a hodnot aktérů spíše než jako střet jejich různých zájmů. Nicméně hlavní pozornost směřují na meso-úroveň, když za nejužitečnější analytickou jednotkou spojující makro a mikro-úroveň považují subsystém politiky (*policy subsystem*). V rámci subsystému probíhají interakce různých aktérů, mezi které řadí nejenom politiky a úředníky, ale také vědce, analytiky veřejných politik, praktiky, mediátory, žurnalisty a další. Vzhledem k jejich velké rozmanitosti je obtížné identifikovat přesvědčení a hodnoty jednotlivých aktérů a jejich vývoj v čase. Proto autoři přicházejí s konceptem advokačních koalic (*advocacy coalitions*), které agregují jednotlivé aktéry na základě sdílených systémů přesvědčení. Autoři teorie dále předpokládají, že pochopení vývoje a změny určité politiky vyžaduje časový úsek nejméně deseti let.

Lze tedy shrnout, že ACF chápe tvorbu veřejných politik jako soutěžení a interakci mezi různými aktéry, kteří na základě svých politických přesvědčení a hodnot vytvářejí advokační koalice. Aktéři se nechovají čistě racionálně a nesledují pouze své osobní zájmy, ale jejich jednání je ovlivněno také normativními soudy. Pro naplnění svých představ a přesvědčení využívají koalice aktérů dostupné zdroje, kterými mohou být např. přístup k zákonodárcům a tvůrcům politik, veřejné mínění a veřejná podpora, informace a znalosti, okruh sympatizantů a podporovatelů, zručné vůdcovství a v neposlední řadě samozřejmě také finanční prostředky (Weible 2007, Sabatier a Weible 2007). Nakládání aktérů se zdroji lze chápat jako instrumentálně racionální, protože tyto zdroje strategicky využívají pro nalézání co nejefektivnějších způsobů, které se jim v rámci daného politického systému a jeho ústavních pravidel nabízejí pro prosazení svých veřejněpolitických cílů (Baumgartner a Jones 1993, Sabatier a Jenkins-Smith 1999). Přestože procesy tvorby a změny politik probíhají převážně mezi aktéry uvnitř subsystému dané veřejné politiky, jejich jednání je ovlivněno vnějšími faktory, jako jsou ekonomické, sociální a politické podmínky, základní hodnoty společnosti a její sociální struktura, ústavní pravidla apod. Schematicky tento proces znázorňuje obrázek 1.

Obr. 1. Diagram teorie advokačních koalic (verze z roku 2005)



Zdroj: Sabatier a Weible (2007: 202)

V další části této kapitoly jsou podrobněji diskutovány jednotlivé klíčové prvky teorie advokačních koalic.

2.2.1 Subsystém veřejné politiky a externí faktory

Jak upozorňuje Jones (1994), politické subsystémy jsou orientovány na veřejněpolitické problémy a představují mechanismus umožňující politickému systému řešit tyto problémy paralelně. Komplexnost moderních společností vede ke specializaci a nutí aktéry, aby svůj vliv uplatňovali právě v rámci k tomu určených subsystémů. Ten tak spojuje veřejněpolitické problémy, jako jsou znečištění ovzduší, nezaměstnanost či užívání drog, a aktéry snažící se dlouhodobě ovlivňovat jejich řešení skrze nástroje veřejné politiky. Subsystémem, který je charakterizován jednak věcně a jednak teritoriálně (Zafonte a Sabatier 1998), tak může být např. vzdělávací, sociální, bezpečnostní nebo právě drogová politika České republiky. Subsystémem však nemusí být pouze takto obecně definovaná veřejná politika, ale i její konkrétnější oblasti. Můžeme tak mluvit například o subsystému vysokoškolské vzdělávací politiky, energetické bezpečnosti, ochrany ovzduší, důchodovém systému nebo systému primární protidrogové prevence. Jednotlivé subsystémy jsou sice vzhledem k nutné úzké specializaci relativně autonomní, ale díky komplexnosti veřejněpolitických problémů se obvykle do určité míry prolínají. Subsystém primární prevence je tak například průsečíkem subsystému vzdělávací, drogové i bezpečnostní politiky (to však neznamená, že by preventista na základní škole musel rozumět vysokoškolské politice nebo energetické bezpečnosti).

Nicméně určení toho, zda je určitá oblast zájmu subsystémem veřejné politiky či nikoliv, nezáleží na arbitrárním rozhodnutí výzkumníka. Podle Sabatiera (1998: 111) je nutné rozlišovat mezi tzv. rodícími se (*nascent*) a zralými (*mature*) subsystémy. Nezbytná a dostačující kritéria pro posouzení zralých subsystémů jsou následující:

1. Účastníci sami se považují za semi-autonomní komunitu sdílející určitou expertní oblast.
2. Aktéři se snaží se ovlivnit politiku v dané oblasti po dlouhou dobu (alespoň 7 až 10 let).
3. Existují zde specializované jednotky uvnitř vládních organizací na všech relevantních úrovních.
4. Existují zde zájmové skupiny, nebo uskupení uvnitř zájmových skupin, které problém považují za hlavní veřejněpolitické téma.

Ve své původní verzi předpokládal ACF, že subsystémy vznikají na základě nespokojenosti určitých aktérů s řešením problému ve zralém subsystému. Může tak dojít k oddělení minoritní koalice aktérů, která se snaží vytvořit vlastní subsystém okolo určitého problému, nebo se oddělí přímo dominantní koalice (Sabatier a Jenkins-Smith 1993). V novější verzi (Sabatier 1998: 114) již ACF připouští, že subsystém může vzniknout také novou konceptualizací problémové situace (např. do jisté doby prakticky neznámý problém znečištění ovzduší). Nicméně to nic nemění na tom, že subsystémy mezi sebou interagují jak po věcné, tak teritoriální linii a některé se mohou překrývat (*overlap*) nebo být do sebe tzv. vnořené (*nested*). Především v případě vnořených subsystémů je při vymezení nutné zvážit stupeň právní autonomie a integrace aktérů mezi jednotlivými úrovněmi.

Je tedy zřejmé, že přesné určení subsystému je sice relativně obtížné, nicméně klíčové pro výzkum dané oblasti. Sabatier a Weible (2007: 1993) doporučují soustředit se na věcný a geografický záběr institucí strukturujících interakce. Jestliže je určitá oblast řešena relevantním veřejněpolitickým dokumentem (např. zákonem), existují významné specializované organizační jednotky na národní (ministerské) popř. krajské úrovni, rozdílné zájmové skupiny, zřetelná komunita expertů a výzkumníků a politická komunita obecně, pak můžeme mluvit o zralém veřejněpolitickém subsystému.

Podle ACF se většina aktivit souvisejících s tvorbou konkrétní veřejné politiky odehrává uvnitř jejího subsystému v rámci vyjednávání mezi aktéry, nicméně subsystémy jsou významně ovlivňovány zvenčí. Tyto vnější vlivy lze rozdělit na dlouhodobě relativně stabilní faktory, které ze své povahy pouze výjimečně vyvolávají změnu politiky, ale významným způsobem strukturují příležitosti aktérů ovlivňovat dění v subsystému. Oproti tomu vnější dynamické faktory jsou v čase proměnlivé a představují tak klíčový (podle ACF dokonce nezbytný) zdroj významných změn dané veřejné politiky (Sabatier a Weible 2007: 193; viz obrázek 1).

2.2.2 Aktéři subsystému a jejich koalice

Jak již bylo řečeno, představují aktéři jeden z definičních prvků politického subsystému. V jeho rámci působí obvykle desítky různých organizací a jednotlivců, mezi kterými probíhají různé typy interakcí – od vzájemné výměny informací, přes koordinaci aktivit až po úzkou spolupráci při získávání vlivu na danou politiku. Podle ACF jsou jednotliví aktéři vnořeni do

neformálních sítí a tvorba politik je tak do jisté míry strukturována sítěmi důležitých aktérů (Sabatier a Weible 2007: 196).[6] Ty zahrnují vládní představitele na různých úrovních (místní, regionální, národní i nadnárodní), zájmové skupiny[7], soudce, nestátní neziskové organizace, občanská sdružení, výzkumníky a vědce, intelektuály, žurnalisty a další lidi z masmédií nebo samotné cílové skupiny dané politiky.

Aktéři se snaží prosazovat své politické představy a pro zvýšení šance na úspěch hledají spojence, sdílejí zdroje a vyvíjejí komplementární strategie. Podle ACF hledají aktéři spojence mezi takovými účastníky subsystému, se kterými mají společné nebo velmi podobné postoje a názory na důležité otázky související s daným veřejněpolitickým problémem. S nimi vytvářejí advokační koalice sdružující tak lidi různého postavení v různých organizacích sdílejících určitý systém přesvědčení a hodnot. Druhým předpokladem existence advokační koalice je „netriviální stupeň koordinace aktivit v čase“ (Sabatier 1988: 139). Tyto koalice také podle ACF poskytují nejužitečnější nástroj, jak agregovat jednání desítky a stovky různých organizací a jednotlivců dlouhodobě se účastnících na dění v politickém subsystému (Sabatier a Weible 2007).

Ve zralém subsystému se obvykle nachází pouze několik málo advokačních koalic, z nichž jedna subsystému dominuje.[8] Novější verze ACF rozlišuje silné a slabé koalice podle míry jejich koordinace, popř. také hovoří o názorových koalicích (*belief coalitions*), kde není koordinace aktivit v daný okamžik empiricky prokázaná a příslušnost k určité koalici je daná veřejně prezentovanými postoji (viz Zafonte a Sabatier 2004). Mimo samotné koalice se v subsystému vyskytují také zprostředkovatelé (*brokers*) a jednotlivci stojícími mimo koalice. V případě zprostředkovatelů spočívá jejich úloha v subsystému ve zmírňování konfliktů a zprostředkování informací mezi koalicemi. V případě nezávislých jednotlivců je jejich

[6] V této souvislosti je vhodné poznamenat, že ACF se vyvýjí paralelně s teoriemi politických sítí, které také zdůrazňují důležitost neformálních vztahů mezi členy sítě ve vztahu k výstupům politiky.

[7] Přestože ACF nepracuje s konceptem individuálních zájmů (viz výše), uznává existenci zájmových skupin. Ty buďto sledují svůj vlastní prospěch nebo vyšší resp. obecnější cíle a blahobyt (*material* resp. *purposive groups*). Nicméně autoři dávají přednost kategorii hodnotových systémů před zájmy. Postoje a přesvědčení mohou být podle nich dány ekonomickými zájmy či zájmy dané organizace (např. i financování vědy) a mezi zájmy a idejemi existuje vysoká korelace. Avšak podle Sabatiera (1999) jsou systémy přesvědčení širším pojmem, který je zároveň lépe empiricky testovatelný než zájmy (pomocí dotazníků či obsahové analýzy dokumentů).

[8] Odhad obvyklého počtu advokačních koalic ve zralém subsystému se postupně vyvíjel. Zatímco původně uváděl Sabatier (1998: 103) obvyklý počet koalic od 1 až 4, v poslední verzi z roku 2007 je to 2 až 5 koalic (Sabatier a Weible 2007: 196). U nezralých subsystémů naopak ACF předpokládá větší fragmentaci aktérů, která se postupně zmenšuje, jak se aktéři vzájemně poznávají a vytváří zralý subsystém s několika málo koalicemi.

přítomnost v subsystému daná tím, že disponují klíčovými zdroji. Například výzkumník s potřebnou znalostí specifického problému nemusí sdílet přesvědčení ani koordinovat své aktivity s jednou konkrétní advokační koalicí, avšak svým vlivem zasahuje do tvorby veřejné politiky v subsystému. Nicméně jde o spíše výjimečné případy a ACF ze své podstaty chápe i relativně (materiálně) nezávislé aktéry jako jsou univerzitní vědci za aktivní tvůrce politik a členy advokačních koalic sdílejících obecnější pohled na svět a na daný veřejněpolitický problém.

2.2.3 Systémy přesvědčení a změna politiky

ACF předpokládá, že každý jedinec může být charakterizován pomocí hierarchicky uspořádaného systému přesvědčení a hodnot (Sabatier a Jenkins-Smith 1993, 1999). Nejvyšší/nejobecnější úroveň tvoří (1) **základní přesvědčení** (*deep core beliefs*), tj. fundamentální normativní a ontologické axiomy, které se nevztahují pouze ke konkrétní veřejné politice, ale jsou platné napříč celou veřejnou politikou. Patří sem např. hodnocení svobody jednotlivce v relaci k sociální spravedlnosti, přesvědčení o možnosti nápravy člověka působením společnosti apod. a jsou základním prvkem konkrétních světonázorů (např. politický konzervativizmus). Prostřední úroveň tvoří (2) **veřejněpolitická přesvědčení** (*policy core beliefs*), tj. normativní závazky, vnímání kauzálních vztahů, základní strategie a politické postoje směřující k prosazení postojů vyšší úrovně v rámci daného subsystému veřejné politiky. Patří sem např. vnímání závažnosti problému, jeho příčin a důsledků nebo vhodnost vládních zásahů v daném subsystému apod. Na nejnižší, nejvíce specifické úrovni se nacházejí (3) **druhotné aspekty** (*secondary aspects*) sestávající z instrumentálních kritérií implementace postojů z vyšších úrovní. Jsou to představy o konkrétních technických opatřeních v určité oblasti dané politiky (ať již věcně nebo teritoriálně) vycházející např. z přesvědčení o vážnosti konkrétních problémů nebo důležitosti příčinných faktorů ve specifickém prostředí nebo situaci (Sabatier a Jenkins-Smith 1999: 121-122, Kübler 2001: 624).

Jak již bylo řečeno výše, aktéři sdílí své systémy přesvědčení v rámci advokačních koalic, které jim mají umožnit prosazení jejich světonázoru do konkrétních veřejných politik. Každá koalice tak vlastně představuje průsečík sdílených přesvědčení a hodnot, které dohromady utvářejí politiku v daném subsystému. To však nicméně neznamená jednoznačnou a přímou souvislost mezi základními a veřejněpolitickými přesvědčeními. Jak upozorňují

Sabatier a Weible (2007: 195), aktéři jsou dobře obeznámeni se vztahy uvnitř subsystému a mohou se tak snažit prosadit svá základní přesvědčení v rámci konkrétních veřejných politik a nástrojů. Nicméně právě díky znalosti subsystému dokážou také reflektovat jeho specifika a upravit tak svá veřejněpolitická přesvědčení (např. konzervativci obecně preferující trh si mohou být vědomi významného rizika tržního selhání v případě znečišťování vodních zdrojů a podpoří větší vládní regulaci této oblasti).

Jestliže určitá koalice subsystému dominuje, prosadí se její světonázor i do veřejněpolitických dokumentů a praxe, zatímco ostatní případné koalice hledají způsoby, jak své odlišné představy uplatnit. Z pohledu ACF jsou tvorba veřejných politik a především jejich změny funkcí soutěžících advokačních koalic v rámci subsystému. Zatímco drobné úpravy politiky se podle ACF týkají sekundárních aspektů, zásadní **změna veřejné politiky**[9] je chápána jako změna dominantního systému přesvědčení v čase a to na úrovni veřejněpolitických přesvědčení. Jsou to tudíž obsah a rozsah změny, které určují, zda se jedná o změnu drobnou (*minor*) či významnou (*major*). Z definice subsystému je také patrné, že to, co může být v jednom subsystému změnou drobnou, může být v subsystému vnořeném chápáno jako změna významná (Sabatier 1998). To samozřejmě souvisí i s předpokladem, že čím nižší úroveň systému přesvědčení, tím nižší je i rezistence aktérů ke změně. Jinými slovy, aktéři snadněji přistoupí na změnu týkající se konkrétního technického opatření, než na změnu celkového směřování subsystému.

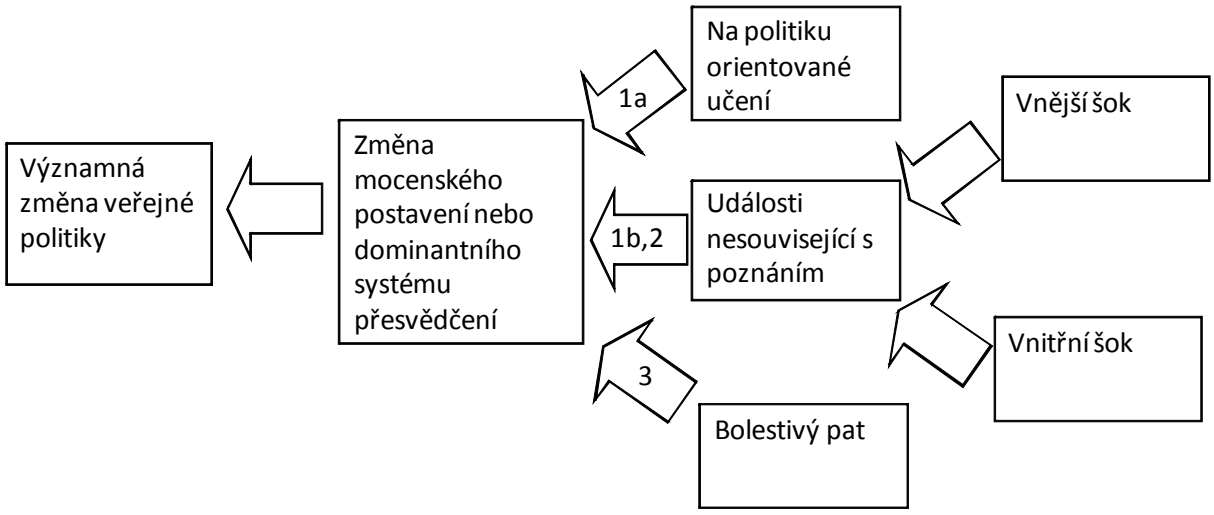
Změna politiky je v zásadě výsledek jednoho z následujících procesů, které jsou následně shrnuty v obrázku 2:

1. **na politiku orientované učení** (*policy-oriented learning*) probíhající jak uvnitř koalice, tak mezi koalicemi navzájem. Na základě zkušenosti a/nebo nových informací může vést k relativně trvalé změně myšlení nebo jednání a tím i k revizi cílů dané politiky (Sabatier a Jenkins-Smith 1988).
2. **události nesouvisející s poznáním** (*non-cognitive events*) vnějšího (změna socio-ekonomických podmínek nebo politického systému) nebo vnitřního původu (např. smrt/odchod do důchodu vůdčí osobnosti koalice), které změní rozdělení moci mezi aktéry v subsystému nebo přímo jejich systém přesvědčení (Kübler 2001);
3. **bolestivý pat** (*hurting stalemate*) představující situaci, kdy všechny důležité zainteresované strany považují udržení stávajícího stavu za nepřijatelné a využívají

[9] Významná (někdy až paradigmatická) rekonceptualizace a restrukturace veřejné politiky (více viz např. Howlett a Ramesh (1998)).

alternativní cesty pro dosažení svých cílů (např. hledání společného konsensu pomocí zvláštní komise). (Zartman 1991, Weible 2007).

Obr. 2. Procesy vedoucích k významné změně veřejné politiky



Zdroj: autor

Legenda: 1. Dominantní koalice sestává z více či méně stejných aktérů, kteří změnili svůj systém přesvědčení na veřejnepolitické úrovni a to v důsledku (1a) dlouhodobé a postupné akumulace informací a znalostí nebo (1b) vnějšího šoku. 2. Členové dominantní koalice ztratili své zdroje nebo přístup k významným institucionálním arénám a museli ustoupit konkurenční koalici. 3. Aktéři dosáhli konsensu ohledně změny politiky skrze vyjednávání v rámci existujícího nebo nově ustaveného profesního fóra založené na spravedlivých procedurálních pravidlech a normách.

2.2.4 Hypotézy ACF

Autoři ACF se od první verze snaží o naplnění jednoho z kritérií dobré teorie, kterým je explicitní formulace empiricky ověřitelných hypotéz (Sabatier 1999). Vznikla tak sada několika základních tvrzení o politickém procesu, která lze rozdělit podle zaměření na hypotézy týkající se obecně advokačních koalic, veřejnepolitické změny a na politiku orientovaného učení.

Tab. 1. Hypotézy teorie advokačních koalic

Hypotézy týkající se advokačních koalic
• *Hypotéza 1*: U zásadních kontroverzí uvnitř sub-systému, kde jsou v sázce fundamentální přesvědčení, skupiny spojenců a odpůrců budou z dlouhodobého pohledu (10 a více let) poměrně stabilní.

- *Hypotéza 2*: Aktéři uvnitř dané koalice budou vykazovat široký konsensus tykající se jádra veřejné politiky (*policy core*) a menší míru konsensu ohledně jejích sekundárních aspektů.
- *Hypotéza 3*: Aktér nebo koalice se raději vzdá sekundárních aspektů než by připustil/a slabost či nedomyšlenost jádra politiky.
- *Hypotéza 10*: Elity účelových skupin (*purposive groups*) jsou ve vyjadřování svých přesvědčení a veřejněpolitických pozic zdrženlivější než elity z materiálních skupin (*material groups*).
- *Hypotéza 11*: Správní úřady budou obvykle v rámci koalice zastávat spíše umírněné pozice oproti svým spojencům ze zájmových skupin.

Hypotézy týkající se změny politiky

- *Hypotéza 4*: Základní vlastnosti určité politiky či programu se nezmění, dokud je u moci koalice aktérů, která politiku iniciovala a prosadila. Relativní síla různých koalic aktérů se mění spíše vnějšími než vnitřními faktory (ne tedy například tím, že se určitá koalice dokáže rychleji „učit“).
- *Hypotéza 5*: Základní vlastnosti určité politiky či programu se nezmění, pokud nedojde k významným změnám ve vnějším prostředí (socio-ekonomické podmínky, veřejné mínění, změny ve vládnoucí koalici atd.). Tyto změny jsou nezbytnou, nikoliv však jedinou podmínkou významné změny veřejné politiky.

Hypotézy týkající se na politiku orientovaného učení

- *Hypotéza 6*: Na politiku orientované učení mezi různými koalicemi nejspíše nastane v situaci středně silného informovaného konfliktu mezi dvěma koalicemi (tj. např. mezi veřejněpolitickými přesvědčeními jedné koalice a sekundárními aspekty druhé koalice nebo sekundárními aspekty obou koalic).
- *Hypotéza 7*: Problémy, pro které existují kvantitativní indikátory a teorie jsou příhodnější pro přenos poznatků napříč různými systémy přesvědčení než problémy, které jsou svou podstatou značně subjektivní a kvalitativní.
- *Hypotéza 8*: Problémy související s přírodními systémy jsou pro přenos poznatků napříč různými systémy přesvědčení příhodnější, než problémy čistě sociální nebo politické (protože kritické proměnné nejsou samotní aktéři a je obvykle možně provést kontrolní experiment).

- *Hypotéza 9*: Na politiku orientované učení mezi různými koalicemi nejspíše nastane v situaci, kde existuje fórum, které je a) dostatečně prestižní, aby přinutilo různě koalice k účasti na něm b) je dominováno profesními normami.
- *Hypotéza 12*: Přestože akumulace technických informací nemusí vést ke změně postoje opoziční koalice, může změnit pohled veřejněpolitických zprostředkovatelů (*brokers*) a tím alespoň krátkodobě ovlivnit danou veřejnou politiku.

Zdroj: Sabatier (1998: 106), překlad autor.

Tato práce se zaměřuje na podrobnější zkoumání hypotézy č. 2, která se dotýká právě vnitřní struktury systému přesvědčení advokačních koalic a jejich aktérů.[10] Metoda Q umožňuje mimo jiné rozlišit právě míru shody na jednotlivých aspektech dané politiky uvnitř (empiricky identifikované) koalice aktérů.

2.2.5 Závěrem

Jako každá veřejněpolitická teorie (a teorie obecně) má i ACF své silné a slabé stránky. Mezi ty slabé patří menší uplatnitelnost teorie v subsystémech s pouze jednou dominantní koalicí nebo bez jasně vymezených koalic. V této souvislosti také nespecifikuje faktory, které ovlivňují počet koalic v daném subsystému. Svým zaměřením na ideje aktérů a jejich sítě také ACF nedostatečně reflektuje případný vliv institucí na politický proces a jeho změnu. Přes jisté úpravy v pozdějších verzích není jasné, jak koalice využívají své zdroje a institucionální arény k prosazování vlastních představ ve veřejné politice a jaký vliv mají existující omezení a dostupnost zdrojů na subsystém politiky. Což také souvisí s problémem kolektivní akce a případného „černého pasažérství" aktérů, na který poukázala Edella Schlager (1995). Na druhou stranu při vysvětlování případné změny stability klade až příliš velký důraz na vnější vlivy a události (místo na ideje). Jak upozorňuje John (1998), ACF spíše vysvětluje stabilitu politiky než její změnu. Vychází z předpokladu relativně stabilních systémů přesvědčení, které se mění pomalu a obtížně procesem učení mezi koalicemi a především uvnitř koalic.

Nicméně vzhledem k cílům práce a položeným výzkumným otázkám je důležité, že ACF splňuje kritéria vědecké teorie (oproti např. fázovému modelu), mezi která patří jasné

[10] Vzhledem k použité metodologii (viz dále) neusiluje práce o *testování* této hypotézy (ve smyslu tradičního kvantitativního přístupu v sociálních vědách).

vymezení používaných termínů, vysvětlení veřejněpolitických procesů na základě kauzálních mechanismů (systémy přesvědčení a externí vlivy) a formulace falzifikovatelných hypotéz. Dále lze vyzdvihnout to, že upozorňuje na závažnost a povahu politických konfliktů a umožňuje odhalovat slabiny jednotlivých systémů přesvědčení. ACF také nabízí alternativu k předpokladu, že rozhodující roli sehrává institucionální příslušnost aktérů a přisuzuje významnou roli vědeckým a technickým informacím (role znalostí a učení), které jiné teorie často přehlížejí, popř. považují analytiky a výzkumníky za neutrální aktéry. A přestože pochází ze Spojených států se specifickým pluralitním a fragmentovaným politickým systémem, celá řada empirických prací dokládá, že je možné ACF aplikovat v mnoha různých politických systémech, socio-kulturních podmínkách a věcných oblastech (Sabatier 1998, Weible, Sabatier a McQueen 2009).

3. Metodologie[11]

Z metodologického hlediska vychází dizertační práce ze **smíšeného přístupu** k sociálněvědnímu výzkumu (*mixed methods research*[12]), jehož centrální premisou je, že „užití kombinace kvantitativních a kvalitativních přístupů poskytuje lepší porozumění výzkumným problémům, než když jsou použity tyto přístupy samostatně." (Creswell a Plano Clark 2007: 5) Smíšený přístup je tedy založen na kombinaci kvantitativních a kvalitativních přístupů a dat v mnoha různých fázích výzkumného procesu, a to jak na úrovni filozofických předpokladů směřujících sběr a analýzu dat (metodologie), tak na úrovni jednotlivých metod výzkumu (ibid.).

Klíčový prvek zvoleného přístupu tvoří **metoda Q**. Ta je specifická minimálně ve dvou ohledech. Za prvé tím, že v sobě zahrnuje jak metodu sběru dat (třídění Q), tak jejich analýzy (Q-faktorová analýza). Druhá zvláštnost spočívá v tom, že již přímo v sobě kombinuje kvantitativní a kvalitativní výzkumné techniky, což umožňuje výzkumníkovi jednak odhalit, zda a do jaké míry spolu jednotlivé perspektivy souvisejí (názorové/postojové klastry), a jednak identifikovat jednotlivce, kteří jsou si názorově blízcí. Kvalitativní aspekt metody spočívá především ve schopnosti odhalovat odlišné vzorce myšlení. Je tedy vhodná všude tam, kde nás zajímá, *jak* lidé uvažují a *proč* tak uvažují (spíše než to, kolik lidí takto uvažuje). Oba tyto poznatky jsou klíčové jak obecně pro veřejnou politiku, tak specificky pro *policy analysis*, a jsou východiskem pro následné výzkumné nebo politické aktivity (např. vyjednávání o kompromisu nebo obhajování určitého stanoviska). Kvantitativní aspekt spočívá v použití faktorové analýzy k seskupování podobně smýšlejících účastníků do skupin/klastrů (Brown 2004). Právě tyto klastry představující perspektivy aktérů lze je chápat jako výše zmíněné systémy přesvědčení a hodnot, na jejichž základě jsou podle ACF vytvářeny koalice aktérů. Ty lze tudíž zkoumat i za pomoci metody Q, přestože pro zjišťování systémů přesvědčení se obvykle používají metody jiné (obsahová analýza dokumentů, dotazníková šetření nebo rozhovory s klíčovými aktéry). Jedním z předpokladů práce je, že metoda Q umožňuje právě výše zmíněnou rekonstrukci perspektiv aktérů (Dryzek a

[11] Tato část práce bude v upravené podobě publikována pod názvem Metoda Q ve veřejné politice (Nekola, v tisku) v rámci publikace nakladatelství Karolinum Současné metodologické otázky veřejné politiky (Nekola, Geisslerová a Mouralová, v tisku).

[12] V literatuře lze nalézt také další termíny – *multi-methods* (Brannen 1992), *multi-strategy* (Bryman 2004) nebo *mixed methodology* (Tashakkori a Teddlie 1998).

Berejikian 1993, van Eeten 1999). Oproti obvyklým postupům také nabízí hlubší vhled do perspektiv aktérů a umožňuje tak lepší pochopení vzájemných souvislostí normativních a kognitivních aspektů jejich systémů přesvědčení (viz dále). Následná rešerše dostupné literatury navíc ukázala, že existuje minimálně jedna studie kombinující metodu Q s teorií ACF (viz Wolsink 2004) a tato kombinace má potenciál obohatit stávající poznání veřejněpolitických procesů. V souladu s cíli práce totiž metoda umožňuje „*vhled do rozdílných pohledů na veřejněpolitická témata a lepší pochopení názorů, postojů a hodnot různých aktérů politického procesu týkající se daného problému.*“ (Durning 1999: 405) Pro tyto její kvality začala být aplikována také v rámci prakticky zaměřené *policy analysis*, kde se používá pro analýzu aktérů (viz Hermans a Thissen 2009 nebo Reed, Graves, Dandy et al. 2009).

Metoda Q představuje kontrolovanou techniku zjišťování významů, postojů a perspektiv zkoumaného subjektu (Brown 1996) a jako takovou ji lze považovat za „systematický a rigorózně kvantitativní nástroj pro zkoumání lidské subjektivity“ (McKeown a Thomas 1988: 7). Její tvůrce, britský fyzik a psycholog William Stephenson (1935a, 1935b), zamýšlel vytvořit takovou metodu, která dokáže objektivně, tj. nezaujatě, empiricky ověřitelně a opakovatelně, zkoumat čistě subjektivní fenomény, jako jsou lidské hodnoty, mínění a/nebo významy. Toho má být dosaženo co největším respektováním integrity účastníka a jeho subjektivity a tím také potlačením případného zkreslení vlivem působení samotného výzkumníka. Hledisko účastníka a jeho chápání je tak ústředním prvkem výzkumné procedury (Goldman 1999). Metoda umožňuje účastníkovi sestavit vlastní model svojí subjektivity (tj. vlastního pohledu na věc), který zůstane ve významných rysech zachován i v průběhu statistické analýzy (Robbins a Krueger 2000). Kitzinger (1987) v tomto smyslu upozorňuje, že cílem metody není zjištění pravdy, ale prozkoumání rozmanitosti postojů, které si lidé tvoří. Co však odlišuje metodu Q od ostatních přístupů je fakt, že definice perspektiv není intuitivní nebo arbitrární, ale vychází ze subjektivních hledisek samotných účastníků (McKeown a Thomas 1988: 40).

Jak tedy metoda Q ve stručnosti pracuje? Mezi základní instrumenty metody patří technika sběru dat zvaná třídění Q (*Q-sort*) a analytický postup zvaný Q-faktorová analýza. Třídění Q typicky sestává z posouzení sady několika desítek výroků na škále o stanovené velikosti a významu, např. -3 (velmi nesouhlasím) až +3 (velmi souhlasím). Oproti klasické

likertovské škále je účastník v průběhu jednotlivých kroků třídění veden k tomu, aby předložené výroky posuzoval navzájem a uspořádal je do (kvazi)normálního uspořádání. Výsledkem třídění Q je tedy takové rozdělení výroků, kde se na krajních pólech nachází několik málo výroků, se kterými účastník velmi souhlasí, resp. velmi nesouhlasí, a směrem k neutrálnímu středu se počet výroků zvyšuje. Každý z účastníků tak vlastně vytvoří svůj vlastní profil (Brouwer 1999) neboli vlastní model subjektivních preferencí v rámci zkoumaného fenoménu (Peritore 1989, Cross 2005).

Takto získaná data jsou následně uspořádána do korelační matice a pomocí Q-faktorové analýzy jsou odhaleny faktory, které reprezentují hlediska a vnitřně koherentní relační schémata k dané oblasti. Každý faktor představuje odlišný soubor tvrzení a odráží tak odlišné chápání určitého fenoménu různými lidmi (aktéry). Každý účastník je také charakterizován svým skórem korelace, pomocí kterého jej lze zařadit do skupiny podobně smýšlejících lidí a naopak posoudit míru odlišnosti od účastníků s jinými preferencemi (Robbins a Krueger 2000). Výsledky jsou poté výzkumníkem interpretovány, a to s pomocí samotných účastníků (na základě komentářů získaných při sběru dat nebo je možné požádat účastníky o vyjádření k získaným výsledkům). Popisu jednotlivých kroků je věnována celá podkapitola 3.3, kde je i podrobněji diskutována Q-faktorová analýza. Předtím je však ještě alespoň ve stručnosti diskutováno zasazení metody do kontextu veřejné politiky a jejího vývoje jako vědní disciplíny.

Metoda Q byla doplněna o stručný **dotazník** se sadou uzavřených a otevřených otázek. Sběr dat probíhal v obou případech v rámci osobního rozhovoru s vybranými aktéry. Celkem bylo provedeno 24 rozhovorů, z toho dva rozhovory s vysoce postavenými policisty, čtyři s lidmi zastávající vedoucích pozice v organizacích poskytující služby pro drogově závislé, čtyři s experty působícími ve výzkumu a tři s experty ve veřejné správě. Dále byli dotazováni čtyři politici (z toho dva poslanci), jeden soudce Nejvyššího soudu ČR, tři žurnalisté a tři lidé z občanských sdružení angažujících se v oblasti nelegálních drog. Podrobněji se výběru účastníků šetření a jejich charakteristikám věnuje podkapitola 6.2.

3.1 Teoretická a metodologická východiska metody Q

3.1.1 Metoda Q mezi pozitivismem a postpozitivismem

Veřejná politika jako interdisciplinární vědní disciplína využívá celou řadu obecných a specifických výzkumných metod (viz např. Veselý a Nekola 2007). Proč se tedy zabývat (nejenom) v České republice poměrně neznámou metodou Q a proč se vlastně tato metoda původem z psychologie stala užitečným a v mnoha ohledech unikátním nástrojem analýzy veřejných politik?

Přestože metoda vznikla již ve 30. letech minulého století, její uplatnění ve veřejné politice je spojeno s tzv. postpozitivistickým obratem. Nástup postpozitivismu v *policy analysis* se projevil mimo jiné i ve zvýšené pozornosti, kterou analytici veřejných politik začali věnovat různým aktérům a jejich subjektivnímu vnímání problémů a způsobů, jak je řešit. Kritici tradiční *policy analysis* argumentují, že tvorba veřejných politik představuje spíše než racionální úsilí o nalezení optimálních řešení veřejněpolitických problémů sociální proces, jehož se účastní mnoho různých aktérů. Významnou roli zde proto sehrávají různé typy racionality (tedy nejenom instrumentální, ale také politická nebo procedurální), mocenské a osobní vztahy, strategické chování a využívání znalostí a informací. Zastánci postpozitivistické *policy analysis* jdou ještě dále, když tvrdí, že neexistují objektivní a hodnotově neutrální řešení veřejněpolitických problémů, ale je nutné vycházet z toho, jak aktéři problém definují, jaká řešení považují za vhodná a správná, popř. jaké jsou jejich priority. V každém případě však vyvstává otázka, jakým způsobem systematicky poznávat a analyzovat perspektivy různých aktérů, které jsou ze své povahy subjektivní.

Obecně se soudí, že měřit osobní hlediska s přijatelnou mírou přesnosti je velmi obtížné, ne-li nemožné (Cross 2005). Postoje, přesvědčení a hodnoty lidí jsou skryté a samy o sobě nejsou přímo měřitelné tak, jako jiné charakteristiky (např. výška, váha, věk nebo volební chování). Pro jejich zjištění je tedy nutné uplatnit metody nepřímého měření, které mohou být v zásadě kvantitativní (Likertova popř. Guttmanova škála, sémantický diferenciál Charlese Osgooda apod.) nebo kvalitativní (např. ohniskové skupiny nebo metoda *Delphi*). Každá z těchto metod má své výhody a nevýhody. Metoda Q kombinuje silné stránky obou přístupů a představuje tak určitý most mezi různými paradigmaty výzkumu postojů.

Stephenson předpokládá, že lidská subjektivita má měřitelnou vnitřní strukturu, která každému jedinci poskytuje referenční rámec pro chápání okolního světa. Tuto strukturu lze

pozorovat skrze jednání jedince a může být modelována na základě systematického seřazení za tímto účelem vybraných stimulů. Při zkoumání subjektivity je podle Stephensona nutné respektovat vnitřní referenční rámec zkoumaného subjektu. Subjektivita se totiž projeví pouze tehdy, když člověk vyjadřuje svůj názor na konkrétní reálné nebo pociťované situace/objekty (např. spravedlivý proces, užitečný živočišný druh nebo dobré místo pro život), a to ze svého úhlu pohledu. Oproti tzv. metodám R, které pomocí typizovaných výzkumných nástrojů tento rámec odstraňují (viz dále), je metoda Q založena na axiomu, že by měl výzkumník postupovat bez předsudků nebo dokonce diskreditace různých konstrukcí reality a netrvat na nadřazenosti své vlastní (objektivnější) konstrukce (Kitzinger 1987: 153).

Spojením těchto dvou předpokladů – (1) subjektivita je poznatelná skrze jednání a (2) její měření musí probíhat tak, aby mohl subjekt sám nakládat s významy nebo je i interpretovat – vznikla metoda Q umožňující vědecké zkoumání subjektivity (Brown 1980, McKeown a Thomas 1988, Robbins a Krueger 2000). [13] K čemu konkrétně však lze metodu Q využít ve veřejné politice a její analýze?

Metodu využijí analytici veřejných politik především v počátečních fázích politického procesu, kdy je nutné identifikovat a vymezit problém. Zde vyniká především v tom, že umožňuje identifikovat různé argumenty a perspektivy zúčastněných aktérů, aniž by jim vnucovala kategorie nebo konkrétní definice problému předem definované politiky, úředníky nebo analytiky (van Eeten 2001: 395). Tím se ovšem možnosti jejího nasazení v rámci *policy analysis* zdaleka nevyčerpávají. Metodu lze uplatnit také při posouzení a specifikaci možností řešení určitého problému a své místo má i v pozdějších fázích při výběru, implementaci a evaluaci politik (viz např. Steelman a Maguire 1999). Metodu Q lze však také uplatnit pro zkoumání samotného politického procesu jako takového, protože umožňuje identifikovat rozdílné perspektivy aktérů působících v dané politice nebo aréně a jejich případné názorové koalice. Metodu Q tak lze považovat za jeden z mnoha postupů analýzy aktérů (viz např. Hermans a Thissen 2009), který umožňuje diferenciaci mezi jednotlivými aktéry a jejich následnou kategorizaci pomocí parametrů definovaných samotnými aktéry (Reed, Graves, Dandy et al. 2009).

Metodu Q tak, jak je prezentována v této práci, lze také využít jako výzkumný nástroj pro analýzu diskurzu. Výchozí soubor výroků (*concourse*, viz dále) však představuje

[13] Zastánci tohoto přístupu ke zkoumání subjektivity se sdružují v Mezinárodní společnosti pro vědecké zkoumání subjektivity (*International Society for the Scientific Study of Subjectivity*) a založili také vlastní časopis nazvaný *Operant Subjectivity*, kde je možné nalézt jak teoretické články, tak celou řadu aplikací, a to i z oblasti *policy analysis*.

obecnější koncept než diskurz. Zatímco diskurz implikuje spíše koherenci a lineární „příběh“, *concourse* zahrnuje také nesourodé asociace, snění apod. (Brown 2008). *Concourse* tak ze své podstaty obsahuje více různých diskurzů (Dryzek a Berejikian 1993) a metodu Q lze aplikovat v celé řadě obecnějších směrů a přístupů, jako jsou postmodernismus, dekonstruktivismus, sociální konstruktivismus, narativní analýza nebo konečně také právě diskurzivní analýza (Brown 1997). V tomto smyslu poskytuje metoda Q výsledky, které jsou konzistentní s jinými konstruktivistickými směry a propojuje makroúroveň sociálních struktur (v našem případě uspořádané významy – perspektivy spojené s veřejnými politikami a problémy) s mikroúrovní (situační interakce a struktura argumentů). Metoda Q tedy přesně zapadá do interpretativního a kulturního obratu v teorii veřejné politiky, ale zároveň zůstává určitým spojovacím můstkem mezi čistě kvalitativními a kvantitativními metodami (Durning 1999, Robbins a Krueger 2000).[14] Vybrané konkrétní aplikace metody jsou popsány níže ve zvláštní kapitole.

3.1.2 R-faktorová a Q-faktorová analýza

Při analýze dat vychází metoda Q z faktorové analýzy. **Faktorová analýza** je vícerozměrná statistická metoda k vyšetření vnitřních souvislostí a vztahů (korelací) a odhalení základní struktury zdrojové matice dat (Meloun a Militký 2004). Zabývá se analýzou struktury vnitřních vztahů mezi velkým počtem původních znaků (pozorovaných proměnných) pomocí souboru menšího počtu latentních proměnných (faktorů). Primárními cíli faktorové analýzy jsou sumarizace a redukce většího množství dat za účelem vysvětlení a usnadnění jejich pochopení. Toho se dosahuje díky menšímu počtu latentních proměnných vyjádřených číselnými skóry nahrazujícími původní proměnné. Tradiční faktorová analýza – nazývaná také **R-faktorová analýza** – pracuje s datovou maticí tak, že sleduje vztahy mezi jednotlivými proměnnými (při standardním zápisu jde tedy o korelaci „mezi sloupci“). Získáme tak hodnoty sumarizující průběh daných proměnných a sledujeme, jak moc jsou si ve výběru, resp. v populaci podobné či rozdílné. Na základě vzájemné podobnosti lze jednotlivé

[14] Nelze však také opominout, že za samotnou metodou se skrývají specifické ontologické a epistemologické předpoklady, jak ostatně napovídá samotný název metodologie Q (*Q methodology*). Ta představuje komplexní přístup ke zkoumání lidské subjektivity původem z psychologie, který byl formulován již v době, kdy *policy analysis* ještě neexistovala.

proměnné seskupit do shluků, které nazýváme faktory. Každá z proměnných potom vykazuje určitou faktorovou zátěž, tj. skóre určující její hodnotu pro daný faktor.[15]

Q-faktorová analýza[16] oproti své slavnější předchůdkyni[17] pracuje s datovou maticí tak, že sleduje vztahy mezi jednotlivými objekty/účastníky (tedy korelace „mezi řádky"). Díky tomuto obrácenému postupu získáme hodnoty sumarizující charakteristiky (např. postoje) dotazovaných osob a sledujeme, jak moc jsou si postoje podobné či rozdílné ve výběru, resp. v „populaci" hledisek (reprezentovaných měřitelnými veličinami, jako jsou výroky, obrázky aj.). Každý z účastníků získá skóre určující sílu jeho vztahu k danému faktoru, a tím i mezi osobami navzájem.

Tento obrácený pohled na datovou matici je sice zásadním, avšak rozhodně ne jediným rozdílem mezi oběma metodami. Za záměnou řádků se sloupci se totiž skrývá hlubší logika, která nabízí odlišný přístup ke zkoumání lidské psychiky a k procesu poznání (v této souvislosti se proto používá obecnější termín metodologie Q). Jak poukazuje Brown (1997), nepochopení podstaty „korelování osob" zapříčinilo hned na počátku poměrně ostrou kontroverzi mezi tvůrcem metody a dalšími významnými statistiky té doby, která na dlouhou dobu vedla k jejímu odsunutí mimo zájem výzkumníků. Zatímco Cyril Burt (a spolu s ním další generace statistiků) chápal oba postupy recipročně, Stephenson od počátku rozlišoval mezi maticemi dat získanými objektivním a subjektivním měřením. Podle Burta (1937, 1940, citováno dle Brown 1997) tedy metoda Q spočívá v pouhé záměně sloupců (proměnné) za řádky (individua) v rámci jedné matice dat získaných objektivními testy (např. testy inteligence, matematických schopností). Naproti tomu podle Stephensona (1953) nikdy jedna matice, na kterou by šlo použít oba postupy, nebyla. Q-faktorová analýza pracuje v tzv. subjektivním módu (tj. se subjektivními daty), který je s R-faktorovou analýzou nesouměřitelný a nelze mluvit o reciprocitě.[18] Jak upozorňuje Brown (1980), pouhým otočením matice dat sebraných pro R-faktorovou analýzu dojde k tomu, že jsou srovnávány

[15] Zájemcům o podrobnější informace o R-faktorové analýze v českém jazyce lze doporučit již zmíněnou publikaci Meloun a Militký (2004) a dále třetí díl kompendia Vícerozměrné statistické metody (Hebák, Hustopecký, Pecáková et al. 2007).

[16] Písmeno Q bylo zvoleno pro zdůraznění odlišnosti od tradičních přístupů k analýze reprezentativních dat. Existují v zásadě dvě verze, proč bylo zvoleno písmeno Q. Jedna verze říká, že značení nemá žádný zvláštní význam, ale bylo použito písmeno v abecedě předcházející písmenu. Druhá odkazuje na jednotku, kterou Stephenson nazýval *quansal* (*quantification of salience*) (Webler, Danielson a Tuler 2009).

[17] William Stephenson byl žákem Charlese Spearmana, který metodu faktorové analýzy využíval pro měření inteligence a je označován za jejího objevitele.

[18] To však neznamená, že se obě metody liší svojí matematickou podstatou, jak se někdy uvádí. Z hlediska statistiky se jedná o totožné postupy.

proměnné měřené v různých jednotkách (např. IQ a váha) a také je narušen předpoklad linearity. Jinými slovy, zatímco v případě R jsou jednotlivci objektivně měřeni pomocí testů, při Q jsou to právě jednotlivci, kdo měří (hodnotí) testy a vytvářejí takovou matici dat, v rámci níž lze zaměnit sloupce a řádky. Konkrétně to tady znamená, že výsledky metody Q mohou být použity pro popis populace hledisek, ale ne pro popis cílové populace, z níž jsme vybírali účastníky. Q-faktorová analýza tak podle svého tvůrce poskytuje základ pro vědu o subjektivitě (Brown 1972, 1994–1995).

Tab. 2. Srovnání Q a R přístupů

Metoda Q	**Metody R**
Umožňuje pochopení toho, jak jednotlivci nebo skupiny s podobným postojem přemýšlejí o určité oblasti zájmu, jak jí rozumí, jaká je struktura jejich myšlení.	Identifikují strukturu mínění, postojů nebo chování v populaci a jejich statistickou asociaci s vybranými charakteristikami dané populace.
Má blíže k postpozitivnímu myšlení, které zpochybňuje možnost nezávislého (objektivního) pozorování a také zpochybňuje předpoklad nadřazenosti pohledu výzkumníka oproti jiným pohledům (např. samotného účastníka).	Jsou založeny na logickém pozitivismu, kde je výzkumník považován za vnějšího nezávislého pozorovatele schopného objektivní analýzy zkoumaných fenoménů.
Vzhledem ke své intenzivní a hloubkové povaze vyžaduje metoda pouze malý počet dobře vybraných subjektů, které provedou Q-třídění.	Vzhledem k extenzivní povaze je nutné získat reprezentativní výběr z populace. Velikost vzorku je dána mj. velikostí cílové populace a výběrovou technikou.
Umožňuje účastníkovi vyjádřit (kontrolovatelným způsobem) svoji vlastní subjektivitu v rámci zkoumaného fenoménu. Tvrzení a koncepty jsou vybírány z jazyka a myšlenek účastníků.	Účastníci vyjadřují svůj pohled na (výzkumníkem) předpřipravená, tj. objektivní tvrzení a koncepty popisující určitý fenomén.
Validity je dosahováno opakovanou interpretací výsledků ve spolupráci se subjekty (účastníky).	Validity je dosahováno pomocí korelací závěrů s dalšími objektivními informacemi (např. triangulace).

Zdroj: Upraveno na základě Durning (1999: 405) a Robbins a Krueger (2000: 640).

3.2 Jednotlivé kroky metody Q

Toto stručné shrnutí hlavních kroků metody a jejich diskuse jsou založeny na tradičním postupu, který uvádějí Brown (1980), McKeown a Thomas (1988) a který je doplněn o aktuální literaturu a vlastní zkušenosti s aplikací metody. Tradiční postup zahrnuje následující kroky:

1. Výběr položek (výroků) pro posouzení (*Q-sample*)
2. Výběr účastníků (*P-set*)
3. Provedení Q-třídění (*Q-sort*)
4. Statistická analýza a interpretace

3.2.1 Výběr výroků

Prvním úkolem, před nímž stojí výzkumník aplikující metodu Q, je výběr položek výzkumného šetření. V případě veřejněpolitického výzkumu se nejčastěji jedná o výroky, které se vztahují k různým aspektům zkoumané politiky, opatření, problému apod. a nejlépe identifikují osobní preference účastníků. V první fázi provádí výzkumník sběr výroků vyjadřujících celé spektrum postojů, jež mohou účastníci zaujmout.[19] Výsledný soubor výroků, tzv. *concourse*, představuje „tok sdělitelných poselství obklopujících každé téma“ (Brown 1993). Soubor výroků tak lze srovnat se základním souborem, který v rámci tradičního reprezentativního šetření vymezuje populaci lidí, pro něž jsou závěry výzkumu platné.

Položky pro soubor lze nalézt prakticky všude – od „běžné konverzace, komentářů a každodenního projevu/diskurzu“ (Brown 1993) přes beletrii, masová média až po vědecké články a studie. Při sběru položek se uplatňují různé metody, jako jsou např. individuální či skupinové rozhovory, přehled odborné nebo populární literatury, sledování záznamů rozhlasových nebo televizních pořadů, popř. mohou výzkumníci uplatnit své vlastní zkušenosti (Stainton Rogers 1995, citováno podle Cross 2005). Takto získaný materiál reprezentuje reálně existující názory a postoje různých aktérů – „obyčejných“ lidí, politiků, žurnalistů, vědců, profesionálů, příjemců/klientů atd. – a často již v této fázi odhaluje mnohočetnost subjektivních pohledů na danou problematiku. Při výběru zdrojů a shromažďování výroků je nutné vzít do úvahy, jaké otázky si ve výzkumu klademe a kdo

[19] Mělo by se tedy jednat o výroky vyjadřující názory, ne fakta. Ve veřejné politice se však lze často setkat s případy, kdy to, co jedni považují za nezpochybnitelný fakt, druzí odmítají jako nepodloženou spekulaci nebo interpretují výrazně odlišným způsobem. V takovém případě je podle mého názoru naopak přínosné zařadit výroky týkající se daného „faktu“ do výběru.

budou naši účastníci (komu budeme výroky předkládat k posouzení). Výroky musí být účastníkům srozumitelné a musí odpovídat jejich předpokládané odbornosti a obeznámenosti s tématem.[20] Jinými slovy, „úroveň diskurzu předurčuje náročnost souboru výroků“ (Brown 1993).

Soubor obvykle obsahuje několik desítek až stovek položek, a je tedy nutné jednak redukovat jejich počet na zvládnutelnou úroveň umožňující jejich vzájemné srovnání účastníkem a jednak vybrat nejvhodnější výroky ve vztahu ke zkoumanému tématu a výzkumné otázce. **Výsledný výběr** (*Q-sample*), lze přirovnat k výběrovému souboru v tradičním reprezentativním šetření. Podobně jako výběr účastníků v reprezentativním šetření, je i výběr položek pro metodu Q klíčovým momentem, který zásadním způsobem ovlivňuje výsledek celého šetření. Cílem výběru je „dosažení optimální rovnováhy srozumitelnosti, vhodnosti, jednoduchosti a použitelnosti“ (Cross 2005: 209) a bohužel neexistuje jediný správný a úspěch zaručující postup, jako tohoto cíle dosáhnout. Sestavení dobré sady výroků je tak více uměním než vědou (Brown 1980). Přesto však lze využít postupy známé z konstrukce dotazníků pro dotazníkové šetření a jako naprosto zásadní z hlediska validity se jeví pilotní testování jak samotných výroků v konkurzu, tak výsledného výběru jako funkčního celku.[21]

Výběr reprezentativních výroků může být proveden dvěma základními způsoby. Jednak **nestrukturovaně**, tj. náhodným výběrem určitého počtu položek z celého množství sebraných výroků. Druhým způsobem je **strukturovaný výběr**, kdy výzkumník na základě podrobnějšího zkoumání struktury samotného konkurzu organizuje výroky do teoretických kategorií. Vybrané teoretické kategorie je možné dále členit na podkategorie, jejichž kombinací získáme počet polí, která je nutné naplnit výroky, aby nebyla opomenuta žádná z důležitých oblastí (tzv. faktoriální design). Například Brown (2008) postupoval ve své studii o korejské národní identitě tak, že rozdělil stovky sebraných výroků do dvou základních kategorií – (1) tradiční hodnoty a (2) moderní hodnoty – a každou z nich poté ještě rozdělil na výroky týkající se (i) osobnostních charakteristik, (ii) filozofických a náboženských záležitostí, (iii) sociálních vztahů a (iv) politických orientací. Celkem tak vytvořil mřížku o

[20] Nezaměňovat s jednotnou interpretací – ta se naopak může u jednotlivých účastníků lišit i v případě jasných a srozumitelných výroků.

[21] Pro pilotní ověření se doporučuje oslovit jednoho či více odborníků na danou problematiku. Avšak ani jejich posouzení nemusí v některých případech zaručit dosažení všech požadovaných vlastností výběru (např. pokud jsou dotazováni laici nebo pokud se jedná o kontroverzní téma, kde soupeří více skupin odborníků) a je nutné pečlivě zvážit, koho do pilotáže zahrnout.

osmi polích (2 x 4) a pro každé z nich vybral 6 výroků, tj. výsledný vzorek obsahoval celkem 48 výroků.

Formulace výroků musí umožnit účastníkům jejich vzájemné posouzení a umístění na stanovené škále (není tedy vhodné zařazovat výroky s nejasnou vazbou na zvolené téma[22]). Počet položek-výroků ve výběru je vhodné volit tak, aby v něm bylo dostatečně zastoupeno každé z hlavních hledisek zjištěných při počátečním sběru výroků, ale zároveň aby respektoval technické možnosti terénního šetření, kognitivní a časové možnosti účastníků a další případná omezení a podmínky. V praxi pedagogického výzkumu se tak za zvládnutelný počet výroků považuje 60–120 (Pelikán 1998), v *policy analysis* se obvykle pracuje s 30 až 60 výroky (viz příklady dále). Nižší počet výroků není dán menší složitostí tématu, ale spíše očekávanou ochotou a časovými možnostmi účastníků, které budou nižší než v případě žáků, popř. učitelů/zaměstnanců. K přesnějšímu odhadu zvládnutelného množství výroků může také přispět vhodně upravené pilotní testování.

Obvykle jsou vybrané výroky vytištěny na standardizovaných kartičkách (jeden výrok = jedna kartička), se kterými může účastník jednoduše manipulovat, tj. srovnávat jednotlivé výroky mezi sebou, vracet se k nim nebo je přemisťovat v průběhu třídění mezi různými sloupci. Existují však také počítačové programy, které papírové kartičky nahrazují virtuálními, s nimiž účastník manipuluje pomocí počítačové myši (viz dále).

3.2.2 Výběr účastníků

Oproti výběru výroků představuje výběr účastníků relativně jednodušší úkol. Je to dáno jednak tím, že metoda Q neusiluje o zobecnění získaných požadavků na jinou skupinu než tu, kterou tvoří samotní účastníci. Jinými slovy se předpokládá, že účastníci dotazování představují celou populaci (Brown 2004: 4), a nejedná se tedy o náhodný výběr. Druhým důvodem je fakt, že je zapotřebí pouze tolik účastníků, aby mohla být stanovena/zjištěna existence určitého faktoru za účelem jeho komparace s dalšími zjištěnými faktory (Brown 1980). Jak uvádějí van Exel a de Graff (2005: 6), „[cílem výběru] je získání čtyř až pěti osob vymezujících každé z předpokládaných hledisek, jejichž počet se pohybuje obvykle mezi

[22] Případné důležité otázky, které nelze z uvedených důvodů zařadit do výběru, je možné zařadit do doplňujícího dotazníku nebo rozhovoru. V této dizertační práci tak byla například metoda Q doplněna s dotazníkem, který obsahoval mimo jiné otázky na konkrétní podobu preferovaného režimu kontroly drog, hodnocení vývoje drogové politiky u nás nebo názorové spojence a odpůrce. Při analýze a interpretaci je však nutné si uvědomit omezení, která plynou ze způsobu výběru účastníků. Ti jsou obvykle vybíráni nereprezentativně, takže není možné zobecňovat na populaci. Je však možné propojit data získaná z obou procedur a při analýze a interpretaci jejich výsledky vhodně kombinovat.

dvěma až čtyřmi a jen výjimečně dosahuje více než šesti“. Obvyklý počet účastníků se tudíž pohybuje okolo 20 až 40 osob a pro jejich zařazení do vzorku je rozhodující jejich relevance k výzkumné otázce, popř. výběr vyplývá z konkrétní teorie. Očekává se, že účastníci budou mít jasný a výrazný, až vyhraněný postoj ke zkoumanému fenoménu, aby byla maximalizována pravděpodobnost, že budou zahrnuty všechny významné perspektivy (Brown 1980).

McKeown a Thomas (1988) rozlišují mezi **intenzivním** a **extenzivním výběrem**. V případě metody Q lze za extenzivní považovat soubor v řádu desítek osob, zatímco intenzivní výběr obvykle zahrnuje pouze několik účastníků, popř. pouze jednoho. Je celkem zřejmé, že zatímco extenzivní výběry jsou vhodnější pro zkoumání intersubjektivity (vzájemné vztahy mezi perspektivami účastníků šetření), intenzivní výběry se používají pro zkoumání intrasubjektivity (typicky hloubkové šetření různých perspektiv jednoho účastníka v reakci na různé instrukce pro třídění). Oba typy výběru lze samozřejmě kombinovat podle toho, jaké jsou otázky a cíle výzkumu.

Samotný výběr lze provádět pragmaticky pouze na základě dostupnosti účastníků (např. kolegové, studenti, zaměstnanci) nebo na základě teorie. Ve druhém případě lze podobně jako u výběru výroků využít faktoriální design, kde jsou stanoveny teoretické kategorie účastníků (např. pohlaví, vzdělání, odbornost) a jejich kombinace (lékařka starší 50 let, úředník mladší 25 let apod.) tak, aby byly všechny důležité skupiny v souboru dostatečně zastoupeny.

3.2.3 Provedení třídění Q

Třídění Q (*Q-sort*) patří mezi psychometrické nástroje/metody sběru dat umožňující kvantifikaci subjektivních hodnocení nebo reakcí účastníků na určitý stimul. Podobně jako známější sémantický diferenciál (Osgood, Suci a Tannenbaum 1957) i třídění Q sestává z hodnoticí škály, pomocí níž třídí účastníci jednotlivé položky do kategorií. Pro hodnocení se užívá pouze jedna společná dimenze o stanoveném rozpětí, například Souhlasím – Nesouhlasím v rozsahu +3 až -3 (Colman 2001). Dalším rozdílem je, že účastník je postupnými kroky veden k tomu, aby položky porovnával mezi sebou navzájem a dospěl tak k jejich normálnímu rozložení na škále (existuje však i varianta, která toto rozložení nevynucuje). To znamená, že na krajních pólech hodnoticí škály se nachází pouze několik

málo položek, které účastník nejvíce, resp. nejméně preferuje, a směrem ke středu škály se počet položek zvětšuje.[23]

Obr. 3: Příklad výsledné matice třídění Q

-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
37	38	19	23	17	11	36
6	28	32	30	9	21	27
25	10	15	20	3	8	12
	18	2	16	29	5	
	33	7	13	35	24	
		34	31	14		
		26	4	22		
			1			

Zdroj: Autor
Pozn.: Jedná se o výstup programu FlashQ, kde -3 až +3 znázorňuje škálu a ve sloupcích pod jednotlivými stupni jsou zaznamenána identifikační čísla příslušných výroků (od 1 do 38) tak, jak je zařadil daný účastník.

Aby nebyl účastník zahlcen množstvím výroků k posouzení, je vhodné třídění Q rozdělit na dvě části. V prvním kroku tazatel seznámí účastníka s tématem šetření a instrukcemi pro třídění výroků (*condition of instruction*) – na základě čeho má výroky posuzovat[24] a jakých hodnot nabývá hodnoticí škála. Poté tazatel postupně předkládá jednotlivé výroky v náhodném pořadí a účastník je požádán, aby je nejdříve rozdělil do tří obecných kategorií podle toho, zda s výrokem (1) souhlasí, (2) nesouhlasí nebo (3) na něj nemá vytvořený názor, chce nechat rozhodnutí na pozdější dobu nebo výroku nerozumí. Po předběžném roztřídění je pro účastníka jednodušší porovnávat jednotlivé výroky, protože v jednu chvíli bude srovnávat výroky pouze z jedné skupiny. Následně je tedy požádán, aby vybral odpovídající počet výroků, se kterými nejvíce souhlasí, a potom naopak ty, se kterými

[23] Jak upozorňuje Block (1961), Stephenson vyvinul třídění Q jako metodu sběru dat pro svou metodologii Q, především pak jako prostředek pro získání vhodných dat pro Q-faktorovou analýzu. Toto blízké spojení způsobilo mnoho nedorozumění ohledně použitelnosti třídění pro jiné účely. Ve skutečnosti je „třídění Q samostatná a cenná škálovací technika, která nemusí být nutně spojována s faktorovou analýzou“ (ibid: 12).

[24] Například otázka „Do jaké míry souhlasíte s následujícími výroky?“ nebo je možné instruovat účastníka, aby výroky třídil z určité perspektivy, např. „Jak by podle Vašeho názoru posoudil následující výroky člověk s konzervativními postoji?“.

nejvíce nesouhlasí. Poté vybírá výroky, se kterými souhlasí, resp. nesouhlasí na stanovené škále, dokud nejsou naplněny počty dané zvoleným rozložením. Jako poslední jsou posuzovány výroky neutrální. V průběhu posuzování je možné umístění výroků v matici volně měnit a po ukončeném třídění je obvykle účastníkovi nabídnuta možnost ještě zkontrolovat výsledné umístění a případně provést změnu. Příklad výsledné matice třídění Q je znázorněna na obrázku 3.

Na závěr je účastník požádán, aby se ke každému z krajních výroků vrátil a vysvětlil, proč zrovna s tímto výrokem souhlasí, resp. nesouhlasí. Tento krok je velmi užitečný nejen proto, že usnadňuje závěrečnou interpretaci výsledků, ale může také upozornit na rozdílnou interpretaci stejného výroku různými aktéry. Ti mohou při interpretaci „reality" používat stejná slova rozdílně (Fisher 2003, Durning 1999) a poznání těchto rozdílů je zásadní pro rozlišení existujících perspektiv.

Třídění Q je obvykle prováděno jako osobní rozhovor, ve kterém tazatel předkládá jednotlivé výroky na připravených kartách. Takové uspořádání umožňuje účastníkovi fyzicky pracovat s výroky (třídit, přesouvat, srovnávat, vracet se atd.) a zároveň dává tazateli větší míru kontroly nad rozhovorem. Má tak více příležitostí pro hlubší pochopení výsledků a jejich lepší interpretaci. To však neznamená, že není možné realizovat třídění Q jiným způsobem. Studie potvrzují, že třídění Q realizovaná prostřednictvím pošty nebo za pomoci výpočetní techniky nevykazují ve srovnání s rozhovory žádné zjevné rozdíly ve spolehlivosti a validitě (van Tubergen a Olins 1979, Reber, Kaufman a Cropp 2000). Mohou tak být bez obav využita např. v případech, kdy jsou účastníci geograficky roztroušeni na větším území nebo z finančních důvodů (van Exel a de Graaf 2005).

3.2.4 Statistická analýza a interpretace

V současné době je možné využít k analýze dat počítačový software, který vykoná většinu analytické práce za výzkumníka.[25] Přestože není nutné zacházet do detailů jednotlivých statistických metod, budou alespoň stručně představeny základní analytické postupy, kterými jsou korelace, faktorová analýza a výpočet faktorových skórů, a poté budou představeny hlavní zásady interpretace výsledků.

[25] Především se jedná o freewarový program *PQMethod* a komerční program *PCQ*.

Prvním krokem při analýze je tedy výpočet korelační matice pro všechna třídění Q a je v zásadě jedno, jakou z dostupných neparametrických měr pro výpočet korelačních koeficientů zvolíme (Brown 1993). Již z této matice lze vysledovat míru (ne)shody mezi perspektivami jednotlivých účastníků. Podobně jako se obvykle pomocí korelací zjišťují vztahy mezi proměnnými, v tomto případě zjistíme vztahy mezi postoji jednotlivých účastníků, tj. kteří účastníci spolu korelují při hodnocení předložených výroků. Především však slouží jako vstup pro faktorovou analýzu, která tyto korelace systematicky zpracuje.[26] Jednak určí počet na sobě nezávislých faktorů, tj. rozdílných perspektiv existujících mezi účastníky, a jednak vypočítá faktorové zátěže pro jednotlivá třídění (účastníky). Každý **faktor** reprezentuje skupinu individuálních třídění (postojů), které jsou vzájemně vysoce korelovány a zároveň nekorelují s ostatními. **Faktorové zátěže** (*factor loadings*) potom vyjadřují míru, s jakou je dané třídění asociováno s každým z faktorů (jedná se tedy ve skutečnosti o korelační koeficienty). Jinými slovy, pozitivní faktorová zátěž znamená, že daný účastník sdílí s ostatními tuto konkrétní perspektivu, a naopak negativní faktorová zátěž je známkou odmítnutí této perspektivy. A konečně **faktorové skóry** (*factor scores*) reflektují míru souladu jednotlivých výroků s identifikovanými faktory, resp. perspektivami (van Exel a de Graaf 2005, Brown 1980, Brown 2004). [27]

Oproti typické faktorové analýze je interpretace výsledků metody Q spíše než na faktorových zátěžích založena především právě na faktorových skórech. Pro každý výrok je nejprve spočítán **z-skór**, tj. normalizovaný vážený průměrný skór z odpovědí účastníků definujících daný faktor, na jehož základě lze výroky rozdělit podle původního kvazinormálního rozdělení.[28] Výsledkem je tzv. složené třídění Q nazývané **faktorové pole**

[26] Obvykle se pro hledání řešení používá metoda hlavních komponent (*principal component analysis*) a pro rotaci faktorů metoda varimax (Brown 1980, Brown 2004). Podrobněji se této problematice věnuje Brown (1980) a částečně také McKeown a Thomas (1988) nebo van Exel a de Graaf (2005). V této souvislosti je nutné upozornit, že podobně jako u jiných statistických metod je nutné rozlišovat mezi statistickou a teoretickou významností. Někdy může být naopak přínosné provést manuální rotaci faktorů nebo se zaměřit i na statisticky nevýznamný faktor. Například McKeown a Thomas (1988) uvádějí studii, kdy výzkumník věnoval zvláštní pozornost faktoru, který byl statisticky nevýznamný a byl definován pouze jedním účastníkem. Ten měl však natolik významné postavení ve zkoumané organizaci, že jeho perspektiva zásadním způsobem ovlivňovala její chod a měla tak vysokou *teoretickou* signifikanci.

[27] Zatímco v tradiční faktorové analýze vyjadřuje faktorová zátěž míru vztahu mezi položkou a faktorem a faktorový skór je vypočtená hodnota odpovědí v daném faktoru (pro jednotlivce, skupinu) – viz také diskuse rozdílů mezi R a Q faktorovou analýzou výše.

[28] Určení účastníků, kteří definují daný faktor, se provádí posouzením statistické významnosti jejich faktorové zátěže (Brown 2004). Limit statistické významnosti je vypočítán jako násobitel požadované hladiny významnosti (3.29 pro $p<0.001$; 2.58

(*factor array*). Toto pole si lze představit také jako třídění Q hypotetického účastníka, které v maximální možné míře odpovídá danému faktoru, tj. má 100% faktorovou zátěž. Na základě těchto faktorových polí můžeme identifikovat výroky, které jsou charakteristické pro daný faktor (hodnota jejich z-skóru pro daný faktor je vyšší než 1 nebo menší než -1). Vyvstanou tak vzorce postojů, které jsou specifické pro jednotlivé faktory a umožňují jejich interpretaci. Posledním užitečným údajem, který se využívá pro interpretaci výsledků, je **rozdílový skór** (*difference score*) vyjadřující velikost rozdílu mezi faktorovými skóry určitého výroku pro jakékoliv dva faktory. Pokud je tento rozdíl statisticky signifikantní, jedná se o **rozlišovací výrok** (*distinguishing/distinctive statement*), pokud se faktorové skóry neliší, jedná se o **výrok konsenzuální** (*consensus statement*). V prvním případě tak získáváme výroky, které jsou předmětem sporu mezi aktéry a jež názorově štěpí diskurz v dané oblasti. V případě konsenzuálních výroků naopak panuje mezi aktéry shoda.

Na tomto místě je nutné upozornit na dvě klíčové vlastnosti metody, které souvisejí s interpretací výsledků. Za prvé, samotný fakt, že je určitý výrok sporný nebo naopak konsenzuální, nevypovídá nic o jejich důležitosti nebo nedůležitosti pro danou oblast zájmu. Předmětem sporu, resp. konsenzu mohou být otázky, které jsou z celkového pohledu podružné a naopak. A za druhé, při interpretaci je nutné respektovat holistický a relační přístup metody. Výzkumník by měl interpretaci každého výroku posoudit, podobně jako účastníci při svém třídění, v kontextu a vztahu k dalším výrokům. Může se totiž stát, že význam téhož výroku může být odlišný pro rozdílné faktory (Danielson 2009: 220). Pro další interpretaci výroků a faktorů, jejich zasazení do kontextu a případně i zpětné posouzení správnosti interpretace slouží komentáře účastníků sebrané na závěr každého třídění Q nebo lze výsledky konfrontovat přímo s vybranými účastníky. Citace z těchto komentářů nebo diskusí mohou také velmi dobře ilustrovat a vysvětlovat postoje aktérů.

3.3 Aplikace metody Q ve veřejné politice a policy analysis

Z toho, co již bylo o metodě řečeno, je zřejmé, že možnosti jejího využití v různých oborech společenských věd jsou obrovské. Metoda Q se uplatňuje především v psychologii, sociologii, sociální psychologii a politických vědách. Využít ji lze všude tam, kde teorie či praxe dané

pro $p<0.01$; 1.96 pro $p<0.05$) dělený druhou odmocninou počtu výroků v Q (van Exel a de Graaf 2005). Pro výpočet z-skóru je nutné nejprve určit váhu (v) na základě faktorové zátěže účastníka (z) jako $v=z/(1-z2)$. Vážený průměrný skór výroku je poté normalizován (tj. průměr 0 a standardní odchylka 1), aby se odstranil efekt rozdílného počtu účastníků určujících daný faktor a bylo možné je vzájemně porovnávat napříč faktory.

disciplíny pracuje s lidskou subjektivitou a různými perspektivami (jak například ukazují Robbins a Krueger (2000)), může se jednat i o geografii). Na stránkách ISSSS[29] evidují na 300 knih, kapitol a článků popisujících nebo využívajících metodu Q a Peritore (1990: 11, citováno podle Durning 1999: 403) dokonce uvádí více než 2000 publikovaných aplikací metody.

Tato podkapitola se však zaměří pouze na využití metody při výzkumu a analýze veřejné politiky. Také se nejedná o systematickou rešerši publikovaných článků, ale pouze o ilustraci možností a šíře aplikace metody Q na výběru kvalitních studií, které byly publikovány v prestižních oborových časopisech a mohly by být inspirací pro českého čtenáře.

Tak například již zmínění Steelman a Maguire (1999) využili metodu pro analýzu rozdílných pohledů veřejnosti a odborníků na to, jak spravovat lesy (*National Forest Management*), což je velmi aktuální, kontroverzní a pro analytiky veřejné politiky zajímavé téma i v České republice (viz probíhající debata o budoucnosti národních parků a způsobech jejich správy). Autoři na dvou případových studiích zaměřených na problematiku plánování demonstrují použití metody pro:

1. identifikaci důležitých vnitřních i vnějších stoupenců/příznivců,
2. určení stanovisek a perspektiv účastníků šetření,
3. identifikace kritérií, která jsou důležitá pro určité skupiny,
4. nastínění oblastí napětí a konsenzu,
5. hledání společné perspektivy a její další rozvíjení.

Metoda Q poukázala nejenom na existenci rozdílných pohledů mezi veřejností a odborníky, ale také na vnitřní diferenciaci postojů uvnitř jednotlivých skupin. Obvykle se předpokládá, že například lidé ze stejné organizace mají podobný pohled na věc a reprezentují tak postoj dané instituce. To však nemusí být vždy pravda a při plánovacím procesu je nutné brát do úvahy to, že postoje uvnitř organizace mohou být stejně komplexní, jako jsou vně (např. u veřejnosti). Výsledky také umožňují lidem odpovědným za vytvoření plánu soustředit se především na problematické oblasti, kde panují rozpory, a zacílit své aktivity na identifikované skupiny účastníků procesu (a ušetřit tak čas a další zdroje). A konečně samotný proces zjišťování různých perspektiv, účast aktérů a jejich vzájemná komunikace (i v rámci ohniskových skupin) vedly v popsaných případech k postupnému vytvoření společné

[29] International Society for the Scientific Study of Subjectivity – <www.qmethod.org>, stav k 1. 9. 2009.

perspektivy. Právě participativní charakter metody a to, že umožňuje účastníkům vyjádřit své individuální preference, ji přímo předurčuje pro použití při územním plánování a správě přírodních zdrojů. Byla tak aplikována např. pro zkoumání postojů k zemědělské reformě a ekologickému řízení zemědělství (Peritore a Peritore 1990, Davies a Hodge 2007), postojových rozdílů a perspektiv aktérů lesní politiky (Nijnik a Oskam 2004), správy vodních zdrojů (Raadgever, Mostert a van de Giesen 2008) nebo obecnějších perspektiv týkajících se krajiny a jejího využití (Nijnik, Zahvoyska, Nijnik a Ode 2008). Mezi další oblasti využití spadá např. potravinová politika nebo politiky reagující na změny klimatu, ale také konkrétnější problémy, jako jsou rozvoj dopravní infrastruktury (viz např. studie van Eetena (2001) o umístění amsterdamského letiště Schiphol), rekultivace tzv. *brownfields*, násilí na školách a další (Durning 1999).

Vhodnost metody pro různé druhy manažerských a plánovacích aktivit dokládají také Popovichová a Popovich (2000) ve své případové studii strategického plánování malé nemocnice v americkém státě Indiana nebo Valenta a Wigger (1997) v případě zavádění informačních technologií ve zdravotnických zařízeních. Právě Valenta a Wigger uzavírají svoji studii konstatováním, že metodologie Q umožňuje určit postoje jednotlivců k zavádění informačních technologií na pracovišti a jejich ochotu přizpůsobit se a opravdu využívat nové technologie. Výsledky šetření lze využít pro nastavení individuálního přístupu k jednotlivcům a různým skupinám zaměstnanců tak, aby zavádění IT bylo efektivní.

Cílem řady veřejných politik a programů je působit určitým způsobem na příjemce a měnit tak jejich chování. Typickým příkladem takových intervencí, kde může metoda Q poskytnout relevantní poznatky, jsou preventivní programy, které mají zlepšit zdravotní stav obyvatel. Například Collins, Maguire a O'Dell (2002) upozorňují na to, že bylo identifikováno obrovské množství faktorů, které se podle různých výzkumů podílejí na kouření, avšak jen velmi málo se ví o tom, jakým způsobem prezentují své kouření sami kuřáci. Analýza odhalila čtyři hlavní faktory: kouření jako sociální pomůcka, duální identita kuřáka (mezi kuřáky a mezi nekuřáky), rekreační kouření a kouření jako společenská událost. Autoři argumentují, že identifikace subjektivních důvodů, které přispívají ke kouření, tak může vést k návrhu dobře zacílené intervence a následně i ke změně chování.

Další studie se zaměřuje na samotné analytiky a výzkumníky veřejných politik. Durning a Osuna (1994) zkoumali hodnotové orientace analytiků a výzkumníků, jejich pohled na svoji vlastní roli v organizaci, kde pracují, vztahy s klienty, vnímání vlastní odpovědnosti k veřejnosti a přijetí profesních norem. Na základě těchto aspektů vytvořili několik ideálně

typických modelů a posuzovali, do jaké míry se jim oslovení praktici a výzkumníci přibližují (N=38). Analýza Q odhalila celkem pět typů – objektivní technici, poradci klientů, advokační aktivisté, rozpolcení aktivisté a pomocníci klientů – spojených jednak s typem organizace (např. univerzitní pracoviště) a jednak s tím, jaký obor účastníci vystudovali.

Jediným autorovi známým příkladem aplikace metody Q v rámci analýzy veřejné politiky v České republice je studie ekologických zemědělců (Zagata 2007). Přestože se jedná o studii sociologickou, její cíl – prozkoumat povahu ekologického zemědělství s ohledem na postoje a přístupy zúčastěných aktérů (zemědělců) – má k veřejné politice velmi blízko. Autor pomocí metodologie Q odhalil tři základní perspektivy českých ekologických zemědělců, kteří vnímají ekologické zemědělství (v kontrastu se zemědělstvím konvenčním) jako (1) způsob života, (2) zdroj obživy a konečně jako (3) produkci potravin zvláštní kvality.

Obrovskou výhodou metody, která se projeví právě například při aplikaci ve veřejné politice, je to, že jednotlivé otázky/položky vztahující se k jedné doméně nejsou analyzovány jako oddělené střípky informací, ale naopak ve vzájemných souvislostech (Brouwer 1999). Lze tedy shrnout spolu s Durningem (1999: 405–406), že v současnosti se metoda Q využívá pro výzkum a analýzu širokého spektra veřejněpolitických problémů a může být uplatněna analytiky pro následující účely:

1. získání vhledu do kontextu veřejněpolitických témat a problémů,
2. určení významu neekonomických hodnotících kritérií, jako je spravedlnost, politická nebo organizační průchodnost apod.,
3. identifikace rozdílných definic problému,
4. identifikace preferencí různých skupin,
5. usnadnění evaluace veřejných politik a programů.

3.4 Limity metody Q a její kritika

Jako každá metoda, má i Q své limity. Jednou z největších překážek uplatnění metody je **časová náročnost** třídění Q. Účastníkovi je jednak nutné vysvětlit princip metody, instrukce pro třídění a jednak popř. demonstrovat jeho postup (např. v případě lidí s nízkým vzděláním nebo dětí). Nejvíce času však zabere samotný proces, kdy účastník porovnává jednotlivé výroky a rozhoduje o jejich zařazení na škále. Proto je klíčové zvolit takový počet výroků, aby jej účastníci mohli zvládnout a neukončili třídění předčasně (z důvodů ať už přílišné kognitivní nebo časové náročnosti úkolu).

Další častá námitka směřuje na **malý výběrový soubor**, který tvoří obvykle desítky účastníků, navíc vybraných nenáhodně. Jde však spíše o nepochopení účelu metody, která si neklade za cíl zobecňovat výsledky na základní populaci, ale nalezení všech možných perspektiv v rámci zvolené oblasti, resp. diskurzu. Je samozřejmě možné namítnout, že provedení metody na reprezentativním vzorku cílové populace zobecnění závěrů umožňuje a několik šetření se opravdu uskutečnilo (např. Anderson, Avery, Pederson et al. 1997). Jak ale upozorňuje Danielson (2009: 223), uplatnění metody Q při šetření velkých souborů (typicky výzkum veřejného mínění se stovkami účastníků) naráží na řadu logistických a technických problémů. Pouze samotné třídění trvá obvykle několik desítek minut a spolu s dalšími doprovodnými otázkami a diskusí krajních výroků dosahuje čas dotazování jednu hodinu a více. Třídění také vyžaduje od účastníka vysokou pozornost a ochotu porovnávat různé výroky. Prakticky tak nelze využít dotazování poštou nebo telefonem, a ani osobní rozhovor nezaručuje spolehlivý výsledek (zvláště tam, kde není účastník na zkoumaném problému silně zainteresován). Jistým východiskem může být on-line dotazování, které je však zase technicky náročné a omezuje použití na specifickou populaci. Jako lepší řešení se proto jeví kombinace metody Q s tradičními (R) metodami. Perspektivy identifikované pomocí Q lze operacionalizovat a na jejich základě zkonstruovat výzkumný nástroj pro tradiční reprezentativní šetření, zjišťující jejich rozložení v populaci (viz např. Theiss-Morse, Fried, Sullivan a Dietz 1991). Danielson (2009) nabízí tři postupy, jak takovou kombinaci provést (tvorba škály, korelace profilu a narativní hodnocení), avšak jejich popis překračuje rámec této práce. Zájemci o tyto techniky naleznou podrobnější informace ve zmíněném článku a také v reakci S. Browna publikované ve stejném vydání časopisu *Field Methods* (viz Brown 2009).

Závažnější je námitka, že použité výroky nemusí být spolehlivé a jejich **reliabilita** tak není známa (Thomas a Baas 1992). Z tohoto pohledu je pro metodu Q klíčová opakovatelnost, tj. otázka, zda za stejných podmínek (stejné výroky a instrukce) získáme podobné výsledky, a tudíž i spolehlivé (reliabilní) faktory. Thomas a Baas (1992) na základě dvou párů tandemových studií dokládají, že v tomto ohledu dokáže metoda Q při správném postupu zajistit vysokou míru reliability, a také Brown (1980) uvádí, že třídění Q může být replikováno v průběhu jednoho roku s 85% spolehlivostí. Také je nutné vzít v úvahu poznatek sociální psychologie a dalších disciplín zabývajících se postoji, že jistá míra názorové inkonzistence je přirozená a není tedy nic výjimečného, když stejný jedinec vyjadřuje na stejnou věc po určitém čase nebo v jiném uspořádání odlišné názory.

Limitujícím faktorem metody může být také to, že účastníkům jsou předkládány **předem vybrané výroky**, které následně posuzují na dané škále. Při nevhodném výběru výroků jsou tak omezeni v možnosti opravdu modelovat svoji vlastní perspektivu. Proto je nutné nepodcenit tuto fázi a vybírat výroky za pomoci metod, jako jsou rozhovory nebo ohniskové skupiny. Jak konstatuje Cross (2005: 212): „*Lidé mohou sdělit svůj ‚příběh', pouze pokud na to mají vhodné výroky.*"

Podobně jako i u jiných metod vyvstává otázka možného **zkreslení výsledků** jednak záměrným zkreslením odpovědí samotnými účastníky (z různých důvodů), nebo následně jejich zaujatou interpretací výzkumníkem. Metoda tak vyžaduje jak od účastníků, tak od výzkumníka nezbytnou míru spolupráce a poctivý přístup. V případě výzkumníka pak také klade velké nároky na jeho analytické schopnosti a znalost tématu studie.

David Weimer (1999) ve svém komentáři také zpochybňuje **praktické využití metody** v rámci *policy analysis*. Na příkladu výše zmíněné studie Steelmana a Maguira (1999) vznáší dvě hlavní námitky. První směřuje k pravděpodobně neadekvátní reprezentaci těch lidí, kterých se problém lesní správy týká, ale kteří nebyli dostatečné aktivní a přípravných rozhovorů ani následného třídění Q se neúčastnili. Jejich neúčast tak samozřejmě vznáší námitky normativního charakteru ohledně nedostatečné reprezentace všech názorů, které se však týkají konkrétního provedení výběru a nezpochybňují metodu samotnou. Druhá námitka je závažnější a týká se přidané hodnoty, kterou aplikace metody může přinést. Podle Weimera je otázka, zda by zaměstnanci správy nemohli korektně identifikovat různé perspektivy a oblasti konsenzu/konfliktu sami, na základě svých zkušeností. A i kdyby ne, přípravné rozhovory provedené za účelem sběru výroků byly samy o sobě zdrojem velkého množství informací, které šlo využít i bez nákladného a časově náročného třídění Q. Jinými slovy – je možné se ptát, zda autory studie výsledky metody Q v něčem překvapily.

Na takto položenou otázku je velmi obtížné odpovědět (a odpověď Steelmana a Maguira autor práce nikde v odborném tisku nezaznamenal), ale je zřejmé, že metoda Q je v tomto ohledu jedinečná právě tím, že dokáže dospět k překvapivým poznatkům. Její specifičnost a síla spočívá v tom, že na identifikaci faktorů se větší měrou podílejí samotní účastníci než výzkumníkem zabudované definice a předpoklady o struktuře. Metoda Q tak má velký potenciál překvapit nejenom samotné výzkumníky, ale i zadavatele analýzy (viz např. Popovich a Popovich 2000). O tom se mohl přesvědčit i autor textu při vlastním šetření aktérů drogové politiky. Z dosavadních výsledků například vyplývá, že empiricky zjištěné perspektivy nelze jednoznačně přiřadit k perspektivám popsaným v odborné literatuře, a je

tedy nutné uvažovat o jejich kombinacích. Samotní účastníci také při rozhovorech uváděli, že třídění výroků bylo pro ně sice náročné, ale inspirující a nabízelo jim nové úhly pohledu.

4. Užívání nelegálních drog v České Republice[30]

Účelem této kapitoly je podat stručný přehled o tom, co je to droga, kdo drogy užívá a především v jakém kontextu a jaká rizika, škody a případně také přínosy jsou s užíváním drog spojené. Po tomto (víceméně objektivním) vymezení problému následuje část věnující se různým perspektivám a subjektivním vymezením problémů spojených s užíváním drog, které jsou popsány v literatuře. A konečně poslední část se věnuje drogové politice obecně jako nástroji veřejné politiky v této oblasti a konkrétně vývoji a současnému stavu v České republice.

Již v úvodu je nutné zdůraznit, že si tato kapitola v žádném případě neklade za cíl podrobné a vyčerpávající popsání všech zmíněných aspektů. Hlavní účel kapitoly je poskytnout čtenáři dostatek informací, aby mohl porozumět výsledkům empirického šetření aktérů drogové politiky a kriticky je posoudit. Případní zájemci o podrobnější analýzu mohou využít odkazů na literaturu, která je pro tuto problematiku velmi obsáhlá a je často dostupná i v českém jazyce.

4.1 Co je to droga?

Termín **droga** je používán odborníky i laiky v mnoha významech a kontextech. V současné době jde především o rozlišení drogy jako léku a jako omamné látky způsobující závislost (též návykové látky).[31] Toto rozlišení však není dostatečné a ani příliš přesné. Stejně tak, jako mohou mít některé léky stimulační, narkotické nebo halucinogenní účinky a mohou vyvolávat závislost, ne všechny omamné látky musí nutně vyvolávat závislost. Proto je pro účely této práce droga definována jako **psychoaktivní látka** přírodního nebo umělého původu, která po požití dostatečného množství vyvolává přímo či nepřímo produkci dopaminu a nezanedbatelným způsobem tak ovlivňuje vnímání a/nebo chování jedince (viz např. Parran 2004: 627, Durrant a Thakker 2003: 14). Taková definice je dostatečně široká, protože zahrnuje i látky, které obvykle nejsou označovány jako drogy (např. těkavé látky jako jsou různá lepidla a ředidla, ale i kofein, nikotin nebo alkohol), ale zároveň vylučuje látky, jež

[30] Část této kapitoly bude publikována v anglickém jazyce v knize *Substance Use in Comparative Perspektive: The Case of Bulgaria, Czech Republic, Croatia, Romania and Slovakia* (Veselý a Dzúrová, v tisku). V dizertační práci jsou použity pouze ty pasáže, kterými do publikace přispěl sám autor.

[31] Viz význam anglického termínu drug v *Oxford Encyclopedic English Dictionary* nebo *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*.

vnímání nebo chování ovlivňují zanedbatelně nebo vůbec (např. běžné potraviny jako je čokoláda).

Drogy tedy zahrnují jak legální látky, jako jsou alkohol, tabák, toluen, éter a některé léky, tak i nelegální látky, jakou jsou heroin, kokain, pervitin, LSD či marihuana. Toto právní hledisko je pouze jednou z používaných klasifikací drog. Dále se rozlišují drogy podle původu, účinku na organizmus, rizika spojeného s jejich užíváním (individuálního či společenského) nebo stupně kontroly dané látky. Tabulka 3 shrnuje různé klasifikace pro nejběžnější nelegální drogy užívané v České republice.

Tab. 3. Různé klasifikace v České republice nelegálních psychoaktivních látek

Droga	**Původu**	**Účinek na organismus**	**Škody (individuální / společenské)***	**Riziko vzniku závislosti****	**Stupeň kontroly**
Marihuana / Hašiš	přírodní	cannabinoid	malé / střední	střední	střední
LSD	syntetický	halucinogen	malé / malé	nízké	přísný
Psilocybin (Lysohlávky)	přírodní	halucinogen	malé / malé	nízké	přísný
MDMA (Extáze)	syntetický	halucinogen a stimulant	malé / malé	střední	přísný
Heroin	polosyntetický	opiát	velké / velké	vysoké	přísný
Kokain	přírodní (výjimečně syntetický)	stimulant	velké / velké	vysoké	přísný
Metamfetamin (Pervitin)	syntetický	stimulant	velké / malé	střední	přísný
Alkohol (pro srovnání)	přírodní	tlumivá látka	střední / vysoké	vysoké	nízký

Zdroj: autor, * - Nutt, King a Phillips (2010), ** - Nutt, King, Saulsbury a Blakemore (2007).

Zatímco některé klasifikace jsou založeny čistě na vědeckém poznání (např. původ či působení drogy na organizmus) a nejsou předmětem vážnějších sporů, další představují sociální konstrukty ovlivněné takovými faktory, jako jsou například veřejné mínění, tradice a kultura, morálka nebo právní úprava. Typickým příkladem konstruované a dosti sporné klasifikace je dělení drog na tzv. měkké a tvrdé, se kterým se lze setkat především v běžném diskurzu. Lidé a obvykle i masmédia pomocí této klasifikace odkazují na rizika spojené s užíváním drog, především pak individuální zdravotní rizika. Podobně se Světová

zdravotnická organizace přiklání ke klasifikaci látek dle stupně kontroly. Ta člení látky na tři skupiny podle jejich terapeutického účinku a případného rizika pro zdraví a s tím související potřebou jejich kontroly. Do skupiny A řadí látky s pouze výjimečným terapeutickým účinkem (především halucinogenní látky). Do skupiny B patří látky terapeuticky užitečné, ale vyžadující kontrolu užívání vzhledem k vážnému riziku, jež tyto látky představují pro zdraví jedinců (např. barbituráty, amfetaminy či některá hypnotika). Do poslední skupiny C řadí látky se zaručenou terapeutickou hodnotou a s malým, ale ne zanedbatelným zdravotním rizikem (sedativa, uklidňující prostředky).

V odborném diskurzu se v této souvislosti hovoří spíše o skupinách drog s akceptovatelným a neakceptovatelným rizikem a především je patrná snaha lépe rozlišit různé druhy poškození, které užívání konkrétní drogy může způsobit. Nutt, King, Saulsbury et al. (2007) nabízejí tři hlavní kategorie faktorů určujících míru poškození spojenou s (zne)užíváním drog: (1) fyzické poškození jednotlivce způsobené užíváním drogy, (2) tendence drogy přivodit závislost a (3) efekty užívání drog na rodiny uživatelů, komunitu nebo celou společnost. Jak však zároveň autoři upozorňují, klasifikace podle míry rizika užívané jednotlivými státy nebo organizacemi (např. *Misuse of Drugs Act* ve Velké Británii) vycházejí z neprůhledného a často arbitrárního posouzení škodlivosti jednotlivých drog. Zařazení konkrétní látky do určité skupiny tak sleduje spíše politické priority v oblastech, jako jsou drogová politika, vzdělávání, boj s kriminalitou nebo sociální politika (ibid.). Nejinak tomu je v České republice, kde legislativa až do roku 2010 nerozlišovala mezi jednotlivými druhy nelegálních drog. Posouzení případné rizikovosti (přesněji společenské nebezpečnosti) drogových deliktů jako je výroba či distribuce omamných látek bylo v náplni soudů, které rozhodovaly o tom, zda byl v konkrétním případě vůbec trestný čin spáchán (tzv. materiální pojetí práva). Od 1. 1. 2010 nabyl účinnosti trestní zákoník, který nově upravil i problematiku nedovoleného nakládání s omamnými a psychotropními látkami (drogami). Mimo jiné zavádí právě rozlišení drog podle jejich rizikovosti, kdy pěstování konopí a hub nebo jiných rostlin obsahujících omamné a psychotropní látky (OPL) pro vlastní potřebu je tzv. privilegovanou skutkovou podstatou a neodléhá trestněprávní regulaci (v tomto případě skutkovou podstatou trestanou mírněji, protože se jedná pouze o přestupek). Pro více informací o nové právní úpravě viz Zeman a Gajdošíková (2010), srovnání trestněprávních přístupů k drogové kriminalitě v zahraničí se věnuje např. Zeman (2003).

4.2 Užívání drog

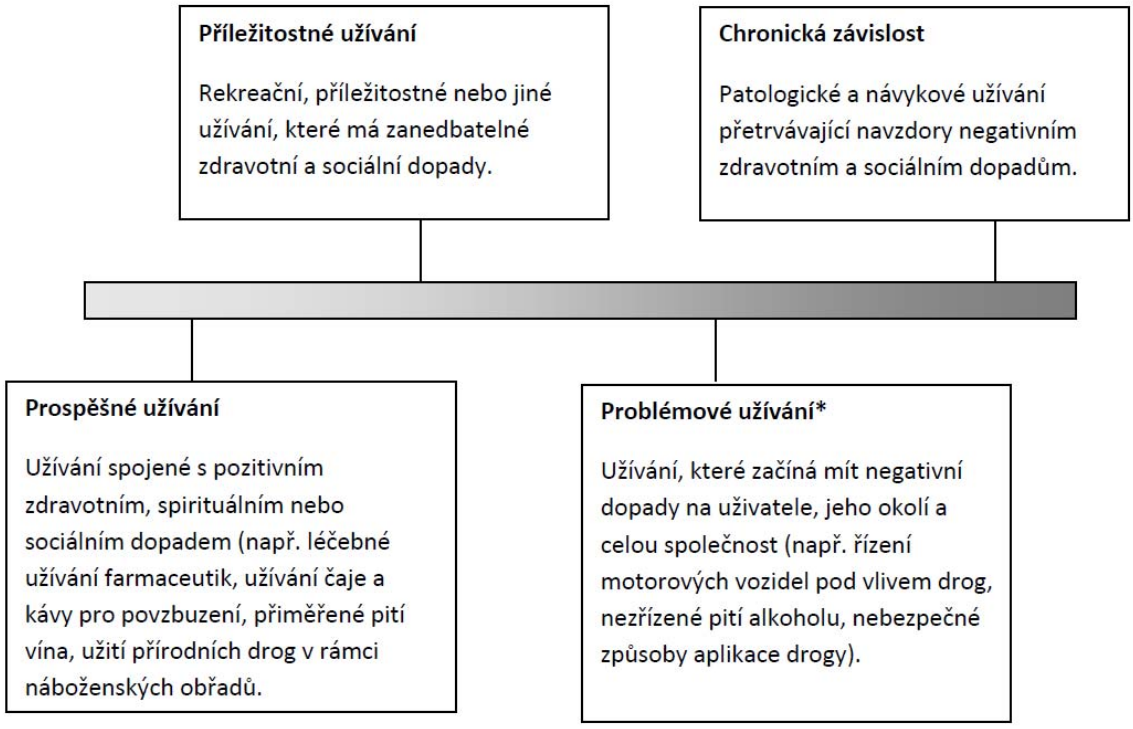
Lidé užívají drogy pro jejich psychoaktivní účinky od nepaměti a konzumace látek vedoucích k intoxikaci byla pozorována také u zvířat (Siegel 1989). Jak uvádí Boekhout van Solinge (2004: 7), „S výjimkou lidí z polárních oblastí, kde nerostou žádné rostliny (Inuité a Aleuté), každá lidská kultura ve všech historických dobách užívala jednu nebo více psychoaktivních drog. Vzhledem ke své četnosti a rozšířenosti, považují někteří [užívání drog] za univerzální nebo základní lidskou aktivitu.“ Podle Kudrleho (2003) mají lidé historicky nejstarší zkušenosti s rostlinnými psychedelickými drogami (peyotl, ayahuasca, konopí a další) používanými k rituálním účelům (léčení, věštění, šamanistické rituály apod.). Teprve později přicházejí na řadu omamné látky, jako jsou opium nebo kokain, a 20. století patří drogám syntetickým (extáze, LSD, syntetický heroin atd.).

Užívání drog představuje celospolečenský fenomén, který se přímo či nepřímo dotýká prakticky všech lidí bez ohledu na jejich věk, vzdělání, společenské postavení nebo finanční situaci. Různé drogy užívají mladí i staří, lidé žijící na ulici i manažeři nadnárodních firem, vysokoškoláci i lidé bez vzdělání. Nepřímo se užívání drog dotýká rodinných příslušníků, obětí dopravních nehod způsobených pod vlivem drog, daňových poplatníků přispívajících na jednotlivé složky drogové politiky (vynucování práva, prevence a léčba) a dalších skupin obyvatel.

Mezi skupinu považovanou za nejohroženější z hlediska užívání a především zneužívání drog patří adolescenti a mládež. V tomto období lidského života dochází nejčastěji k experimentování s různými látkami, mezi které patří i legální a nelegální drogy (Williams, Holmbeck a Greenley 2002). Adolescenti snadněji podléhají vlivům svého okolí (ať již v rodině, tak mezi vrstevníky apod.), mají menší úroveň tolerance a stávají se závislými po požití menších dávek než dospělí. Počátek zneužívání drog je charakterizován rychlejším nástupem závislosti (nebo vícečetných závislostí) a závažnější psychopatologií (Fowler, Lifford, Shelton et al. 2007). Užívání drog v tomto věku je také spojeno s enormními individuálními a společenskými škodami. V mnoha zemích patří právě zneužívání alkoholu a jiných drog (spolu s dopravními nehodami) mezi nejčastější příčiny smrti mladých lidí, přispívá k větší sebevražednosti, kriminalitě, úrazovosti a šíření infekčních chorob (Toumbourou, Stockwell, Neighbors et. al 2007). V rámci této věkové skupiny lze identifikovat obzvláště ohrožené skupiny, mezi které patří mladiství pachatelé trestné činnosti, mladí lidé v ústavní péči, mladí lidé žijící ve znevýhodněných rodinách a čtvrtích, mladí lidé s nedokončeným vzděláním a studenti se sociálními či studijními problémy

(EMCDDA 2008). Mezi další ohrožené skupiny patří osoby provozující pouliční prostituci, užívající matky, osoby chovající se jinými rizikovými způsoby (promiskuita, delikvence, kriminalita apod.).

Obr. 4. Spektrum užívání drog



Zdroj: British Columbia Ministry of Health Services (BCMHS 2004)
Pozn.: * - Širší pojetí než představuje koncept problémového užívání drog podle EMCDDA

Obecně lze užívání drog charakterizovat jako kontinuum, jehož jeden krajní pól tvoří úplná abstinence popř. prospěšné užívání a druhý pól potom různé formy závislosti často spojené s tzv. problémovým užíváním drog (viz obrázek 4). V souvislosti s počátkem užívání se hovoří o tzv. **experimentálním užívání** drog, což je období, během kterého nedochází k opakovanému užívání a droga se nestala běžnou součástí života uživatele (Petraitis, Flay a Miller 1995: 67). Jako takové není experimentální resp. příležitostné užívání považováno za škodlivé nebo nezbytně spojené s konkrétní dysfunkcí. To je nicméně do jisté míry závislé na věku uživatele. Prakticky jakékoliv užití drogy v předpubertálním věku by mělo být bráno vážně, zatímco stejná epizoda v případě mladistvého nebo dospělého člověka nemusí znamenat problém (Gilvarry a McArdle 2007: 637).

V souvislosti s počátkem užívání určité drogy je často zmiňována silná neurologická vazba lidí (a také zvířat) na potěšení, které požití drogy přináší (Goode 2006, Berridge 2007, Lende a Smith 2002). Lidé užívají drogy pro jejich psychoaktivní účinky. Dokážou totiž rychle a relativně jednoduše navodit stav změněného vědomí a aktivují centra slasti v mozku. Nicméně důvody užívání drog jsou podstatně rozmanitější a mohou se lišit u jednotlivých drog, lidí, příležitostí a také v průběhu času. Z této funkční perspektivy např. mladí Britové uvádějí mezi nejčastější důvody užívání drog relaxaci, navození stavu intoxikace, zvýšení výdrže během noci a při socializačních aktivitách nebo zmírnění deprese (Boys, Marsden a Strang 2001). To jsou funkce spojené převážně s tzv. **rekreačním užíváním**, ale drogy jsou užívány také pro léčebné účely (úleva od bolesti nebo únavy), fyzického zesílení (anabolické steroidy), spirituální praktiky, zkoumání vlastního já, změnu nálady, únik z nudy a beznaděje, stimulace umělecké kreativity, rebelství a mnoho dalších. Nicméně užití či neužití určité drogy není čistě rozhodnutím jednotlivce. Individuální volby do jisté míry závisí na mnoha endogenních a exogenních vlivech, tzv. rizikových či naopak protektivních faktorech. Diskuse různých teorií vysvětlujících užívání drog překračuje rámec této práce, nicméně lze odkázat na práce v českém jazyce (např. Kalina a kol. 2003) nebo v jazyce anglickém (viz např. vyčerpávající přehled Petraitise, Flaye a Millera z roku 1995 nebo práce Veselého, Nekoly, Spilkové a Lustigové (v tisku) zaměřené na environmentální faktory).

Většina psychoaktivních drog vyvolává určitou míru závislosti a příležitostné či rekreační užívání může přerůst v pravidelné. Užívání drog je velmi individuální záležitost a neexistuje tak ostrá dělící linie mezi užíváním a zneužíváním. Nicméně **zneužívání** drog je obecně definováno jako užívání drogy pro jiné než terapeutické účinky. V současnosti existují dvě zavedené klasifikace pokrývající také zneužíváni drog – Diagnostický a statistický manuál duševních poruch (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, DSM-IV) Americké psychiatrické asociace a Mezinárodní klasifikace nemocí a souvisejících zdravotních problémů (*International Classification of Diseases and Related Health Problems*, ICD-10) publikovaná Světovou zdravotnickou organizací. Obě revidované verze se v podstatných aspektech shodují a definují **látkovou závislost** jako psychický popř. fyzický stav charakterizovaný změnami chování a dalšími reakcemi, které vždy zahrnují nutkání užívat drogu opakovaně (ať už pro její psychické účinky nebo pro zabránění abstinenčním příznakům). Důležitou součástí závislosti je to, že jedinec pokračuje v užívání drog nehledě na problémy s užíváním spojené. Kompulzivní opakované užívání může také vést k toleranci vůči účinkům drogy.

V této souvislosti je nutné zdůraznit, že práce se zaměřuje na užívání nelegálních drog v kontextu České republiky a jejího právního řádu[32], a to v souvislosti s vnímáním takového užívání jako veřejněpolitického problému.

4.3 Nelegální drogy jako veřejněpolitický problém

Aby byl určitý stav či jev považován za veřejněpolitický problém, musí splňovat jistá kritéria (Veselý 2009). Jako problémové jsou vnímány takové stavy, kde existuje rozpor mezi současným a chtěným stavem, jakýmsi normativním ideálem či aspirací. Problémy neexistují samy o sobě a vždy jsou do jisté míry sociální konstrukcí (Berger a Luckman 1999, v drogové politice viz např. Stevens 2007), tj. musí jít o takové stavy, které jsou jako problematické vnímány a uznány. Veřejněpolitickým se určitý problém stává tehdy, když se přímo či nepřímo dotýká významné části společnosti, nelze jej snadno a rychle vyřešit a je řešitelný (alespoň do jisté míry) nástroji veřejné politiky (Bardach 2000, Patton a Sawicki 1993, Veselý 2009).

Užívání psychoaktivních látek v moderních společnostech všechny tyto podmínky beze zbytku splňuje. První zmínky o (v současnosti nelegálních) drogách jako celospolečenském problému se datují přibližně od počátku 20. století, kdy se objevují první požadavky na regulaci drog (např. od r. 1903 platí v USA zákaz používání kokainu v nápojích). Problém drog se také začal řešit v nadnárodním měřítku – první mezinárodní konference o drogách se konala již v r. 1909 v Šanghaji, kde byla podepsána tzv. Hongkongská smlouva regulující obchod s opiem).[33] V současné době se problematikou drog zabývá celá řada aktérů na všech úrovních vládnutí – od nadnárodních institucí (Úmluvy OSN o drogách, drogová politika EU apod.) přes národní politiky jednotlivých států až po místní úroveň (krajské politiky, obecní vyhlášky apod.). Tento zájem se odvíjí od poznání škod, které užívání drog může způsobovat, a od toho, že se tyto škody v současné době kvůli postupnému rozšíření psychoaktivních látek po celém světě dotýkají značného počtu lidí, ať už samotných uživatelů, jejich přátel či rodinných příslušníků nebo celé společnosti. Klíčové otázky veřejné potažmo drogové politiky tedy jsou: Jaké konkrétní škody a rizika jsou spojené (přímo či nepřímo) s užíváním

[32] Terénní šetření probíhalo ještě v době před platností nového trestního zákoníku.

[33] V této souvislosti je vhodné zmínit, že snahy o regulaci alkoholu přišly mnohem dříve. Již na počátku 19. století vznikají první abstinenční hnutí a postupně se v některých státech prosazuje prohibice. První mezinárodní kongres o alkoholu proběhl v Paříži již roku 1878 (Boekhout van Solinge 2004).

drog? Co konkrétně je zdrojem těchto škod a rizik (samotné užívání či jiné faktory)? Jaké specifické skupiny lidí drogy (přímo či nepřímo) ohrožují a v jakém rozsahu? A samozřejmě, jaké jsou možnosti řešení či alespoň zmírnění problémů spojených s drogami. Tato podkapitola se zabývá prvními třemi otázkami a v následující jsou rozebrány možnosti řešení rámci nástrojů drogové politiky.

4.3.1 Rizika a škody spojené s užíváním nelegálních drog

Z hlediska samotných uživatelů představuje užívání a zneužívání drog významný zdravotní problém spojený především s fyzickým poškozením orgánů uživatele. Poškození může mít podobu akutní intoxikace způsobující selhání fyziologických funkcí popř. až smrt (např. srdeční selhání po požití kokainu nebo obecně předávkování), nebo se následky projevují až v delším časovém horizontu v podobě chronického onemocnění způsobeného opakovaným užitím drogy (např. rakovina plic u kuřáků marihuany). Některé způsoby užívání také mohou vést k sekundárnímu fyzickému poškození, které přímo nesouvisí s užitou látkou (např. nákaza krví přenosnými infekcemi či embolie při intravenózním užívání) (Nutt, King, Saulsbury et al. 2007). Některé drogy také ohrožují duševní zdraví uživatelů (vyvolávají závislost, spouštějí psychózy apod.) a většina z nich při užívání v těhotenství více či méně ohrožuje vývoj plodu. Užívání drog může také významným způsobem ovlivňovat sociální a ekonomické fungování jednotlivce, ať již zhoršeným výkonem ve škole či zaměstnání, neplněním společenských rolí (např. výchova dětí) nebo ztrátou zaměstnání. V některých případech může vést užívání drog k trestní odpovědnosti, ať již se jedná např. o čin pod vlivem návykové látky nebo, v případě nelegálních drog, k přestupku či trestnému činu spojenému s nakládáním se zakázanou látkou (např. nedovolená výroba či distribuce).

Z hlediska blízkého okolí uživatelů drog (rodina, komunita) a celé společnosti se opět může jednat o rizika a škody zdravotní (šíření infekčních chorob, náklady na léčbu apod.), sociální a ekonomické (např. špatné fungování rodiny, zneužívání dětí, snížený výkon na pracovišti, poškozování soukromého či veřejného majetku), bezpečnostní (násilí a kriminalita, snížení cen nemovitostí, dopravní nehody atd.) a trestněprávní (náklady na vymáhání práva, korupce, omezování lidských práv a svobod apod.).

Avšak ne všechny škody a rizika lze jednoznačně připsat na vrub samotnému užívání drog. Jak upozorňují MacCoun, Reuter a Schelling (1996), značný podíl škod pochází

primárně z jiných zdrojů.[34] Část jich je způsobena nelegálním statusem užívaných látek a část jich souvisí s vymáháním práva v dané zemi. V případě nelegálního statusu tak např. nelze využít právní nástroje pro ochranu vlastního podnikání se zakázanými látkami a případné spory ohledně plateb, teritoria nebo kvality jsou častěji řešeny násilím. Vzhledem k nelegální povaze také nelze kontrolovat kvalitu užívaných látek, což vede k poškození zdraví uživatelů popř. i smrti. Také samotný fakt, že uživatelé zakázaných látek překračují zákony, může vést k různým individuálním a společenským škodám – ať již se jedná o konkrétní tresty za kriminální čin nebo o neúctu k zákonům obecně. V případě vymáhání práva se často uvádějí náklady, které jsou spojeny s činností policie, soudů a věznic, ale jedná se i o méně viditelné škody, kdy vymáhání práva např. omezuje přístup uživatelů k sociálním službám či léčbě nebo způsobuje růst cen zakázaných látek (ibid.).

Vzhledem k povaze této práce a otázkám, jež si klade, není možné ani nutné zabývat se podrobněji riziky a škodami, které mohou způsobit jednotlivé druhy drog. Lze tedy pouze odkázat na příslušnou literaturu z oblasti adiktologie (především individuální škody), veřejného zdraví (zdravotní dopady na jedince a společnost), sociologie (např. téma stigmatizace, společenské dopady), ekonomie (společenské náklady), kriminologie (trestněprávní aspekty) a dalších oborů. Konkrétně je vhodné zmínit především klasifikaci škod a rizik spojených s užíváním nelegálních drog navrženou MacCounem, Reuterem a Schellingem (1996), která představuje komplexní a mezioborový přístup k této problematice.

4.3.2 Rozsah a závažnost problému v České republice

Již z výše uvedeného stručného výčtu škod a rizik je vidět, že užívání drog představuje poměrně rizikovou aktivitu, která ohrožuje nejen samotné uživatele, ale také jejich okolí a přináší tak náklady pro celou společnost. Nicméně to samo o sobě ještě neznamená nutnost intervence státu v podobě nástrojů veřejné politiky. Významným faktorem pro uznání problému je jeho rozsah a reálná popř. předpokládaná výše nákladů, které společnost ve spojitosti s užíváním drog nese, resp. by mohla nést. Avšak právě tyto otázky nelze v případě nelegálních drog zodpovědět jinak, než pomocí odhadů s velmi různorodou přesností. Týká se to jak odhadu počtu uživatelů, tak množství a druhů látek, které konzumují. Mezi nejpoužívanější, ale z hlediska přesnosti ne úplně uspokojivý, způsob zjišťování těchto údajů

[34] V relaci k celkovému počtu možných škod spojených s užíváním drog. Vzhledem k obtížnosti vyčíslení některých druhů škod nelze provést empirické srovnání jejich rozsahu.

patří výzkumná šetření zaměřená na celou dospělou populaci (obvykle od 15 nebo 18 let věku), popř. na specifické populace (mládež 15 až 19 let, národnostní a etnické skupiny apod.). Vzhledem k tomu, že se tato šetření zaměřují na sledování v zásadě nelegálních aktivit (uživatelé musí např. získat zakázané látky způsobem, který je v rozporu se zákonem), lze předpokládat určitou míru zkreslení v závislosti na použité metodologii.[35] Dalším důvodem nepřesnosti tradičních výběrových šetření je podreprezentace skupin lidí, kteří patří mezi největší uživatele drog (bezdomovci, vězni, záškoláci, ale také univerzitní studenti žijící na kolejích apod.). Výběrová šetření tak lze celkem dobře použít pro sledování trendů příležitostného užívání nelegálních drog v populaci, avšak podrobnější a přesnější informace je nutné získat jinými způsoby (Reuter a Stevens 2007: 18). Důležitým zdrojem informací jsou statistické údaje, které rutinně sbírají zdravotnické a další instituce v souvislosti s výkonem své činnosti. Zde jsou využívány především data o poskytnuté lékařské péči (první návštěva zařízení, využití služby apod.), záznamy o infekčních nemocích a úmrtích v souvislosti s drogami (dopravní nehody, sebevraždy apod.). Pomocí sofistikovaných metod kombinujících více indikátorů (např. metoda zpětného záchytu) tak lze relativně přesně odhadovat počty problémových uživatelů, kteří patří mezi tzv. skryté skupiny obtížně dosažitelné standardním výzkumným šetřením. Všechny zmíněné postupy tvoří dohromady pětici harmonizovaných epidemiologických indikátorů, které podle Kaliny a kol. (2003) slouží k hodnocení míry a závažnosti užívání nelegálních drog na mezinárodní, národní i místní úrovni.[36] Existuje však také celá řada kvalitativních přístupů, které mohou poskytnout cenné informace. Např. Miovský (2007) se pokusil „rekonstruovat“ vývoj české drogové scény po roce 1989 a na základě provedených kvalitativních studií mimo jiné poukázal na přechod od samozásobitelství v rámci tvrdého jádra uživatelů k standardnímu drogovému trhu s relativně stabilními cenami, kvalitou a dostupností drog (více viz vývoj české drogové politiky dále).

[35] V zásadě se jedná především o podcenění reálného rozsahu užívání způsobené nechutí účastníků odpovídat pravdivě (např. kvůli obavě ze zneužití údajů). Především ve školních studiích může naopak docházet k přecenění rozsahu (např. kvůli snaze účastníků zapůsobit na tazatele, spolužáky apod.).

[36] Mezi alternativní způsob pro odhad množství a druhů konzumovaných látek patří měření koncentrace jejich reziduí v odpadních vodách (Zuccato, Chiabrando, Castiglioni et al. 2008). Např. použitím spektrometrické analýzy lze detekovat kokain a jeho metabolity obsažené v moči (Zuccato, Chiabrando, Castiglioni et al. 2005). Tento postup je vhodný především pro městké oblasti a podle dostupných informací nebyl v ČR zatím aplikován.

Na základě výběrových šetření populace se odhaduje, že zkušenost s některou ze sledovaných nelegálních drog má v České republice více jak třetina obyvatel a je patrná vzrůstající tendence počtu lidí, kteří alespoň jednou v životě drogu okusili. Nejvíce se tento nárůst týká konopných drog, ale mezi roky 2002 a 2008 se také zdvojnásobily prevalence celoživotních zkušeností s extází, pervitinem a s LSD. Zdaleka nejužívanější drogou v rámci populace starší 15 let jsou konopné látky (34 %), zkušenost s jinou drogou má 17 % populace, z toho nejvíce s extází a halucinogeny (Mravčík, Pešek, Škařupová et al. 2009).

Tab. 4. Prevalence užití návykových látek v populaci (15 – 64 let)

Droga	**Celý život (%)**			**12 měsíců (%)**			**30 dní (%)**		
	Muži	**Ženy**	**Celkem**	**Muži**	**Ženy**	**Celkem**	**Muži**	**Ženy**	**Celkem**
Jakákoliv nelegální droga	45,0	27,8	36,5	22,2	11,6	17,0	13,5	5,1	9,3
Jakákoliv nelegální droga mimo konopné látky	21,3	11,6	16,5	9,8	4,7	7,3	4,1	1,7	2,9
Konopné látky (marihuana a hašiš)	42,5	26,0	34,3	20,1	10,1	15,2	12,4	4,6	8,5
Extáze	11,9	7,3	9,6	4,8	2,6	3,6	1,5	0,9	1,2
Pervitin (případně amfetamin)	5,7	3,0	4,3	2,3	1,0	1,7	0,9	0,5	0,7
Kokain	2,8	1,2	2,0	1,2	0,3	0,7	0,6	0,1	0,4
Heroin	1,7	0,5	1,1	0,7	0,2	0,4	0,3	0,0	0,1
LSD	7,8	3,4	5,6	2,8	1,4	2,1	0,9	0,6	0,7
Lysohlávky	12,4	5,0	8,7	4,4	1,7	3,1	1,8	0,4	1,1

Zdroj: Mravčík, Pešek, Škařupová et al. (2009: 14)

Z velké části se jedná o ojedinělou zkušenost nebo příležitostné (rekreační) užívání nelegálních látek patřících do skupiny s nízkým rizikem a z hlediska zdravotních i společenských škod je tato skupina uživatelů považována za méně problematickou (z hlediska právního však stále může jít o porušení zákona). Nicméně procentem lidí v populaci, kteří již nějakou z nelegálních drog alespoň jednou v životě okusili, se řadí Česká republika vysoko nad evropský průměr (např. přibližně 22 % v případě konopných látek, 3 % u extáze) (EMCDDA 2009). Z hlediska veřejné politiky a veřejného zdraví je ještě důležitější fakt, že významný podíl celoživotní prevalence tvoří mladí lidé ve věku 15-24 let, kteří patří mezi nejvíce ohrožené skupiny (viz výše). Tato věková skupina dokonce v případě konopných drog, extáze a lysohlávek vykazuje největší procento uživatelů (viz Mravčík, Pešek,

Škařupová et al. 2009: 14) a řadí ČR mezi země s nejvyšší prevalencí v Evropě (EMCDDA 2009). Tyto výsledky potvrzují i školní studie ESPAD[37], kde v roce 2007 dosahovala výrazně nejvyšší celoživotní prevalenci užívání konopných látek mezi studenty právě Česká republika (45 %) a spolu se Španělskem dosahovala i nejvyšší prevalence v posledním měsíci. Stojí tak vysoko nad evropským průměrem (cca 20 % celoživotní prevalence) a vykazují srovnatelné údaje se Spojenými státy a Austrálií (ibid.). Jistý optimismus přineslo alespoň zpomalení vzestupného trendu užívání patrného od první studie v roce 1995.

Výrazně menší část populace užívá některé z nelegálních drog opakovaně, o čemž svědčí ukazatel prevalence užívání za posledních 30 dnů (tzv. současné užívání). Je zřejmé, že část uživatelů přiznávajících užití drogy za poslední měsíc mohla s drogou pouze experimentovat, nicméně v celkovém úhrnu se jedná o odhad procenta pravidelných uživatelů v populaci (se všemi výhradami zmíněnými výše). V případě České republiky užívá nelegální drogy opakovaně přibližně jedna desetina populace a mezi nejčastěji užívané látky patří opět konopí, extáze a halucinogeny. Ve srovnání s evropským průměrem má ČR výrazně vyšší měsíční prevalenci u všech sledovaných nelegálních látek mimo kokainu a to jak v případě celé populace, tak nejmladší věkové skupiny 15 – 24 let.[38] Je tedy možné konstatovat, že na základě mezinárodního srovnání celopopulačních šetření patří Česká republika mezi státy s nejvyšším procentem příležitostných i pravidelných uživatelů nelegálních drog v Evropě. S výjimkou kokainu, kde je prevalence okolo evropského průměru. Avšak u ostatních drog (především pak konopí a extáze) se co do procenta uživatelů v populaci pohybuje na prvních místech a v případě mladších věkových skupin často výrazně převyšuje ostatní evropské země.

Jak již bylo řečeno, celopopulační šetření poskytují pouze hrubé odhady počtu uživatelů a to ještě spíše těch příležitostných, kteří představují méně rizikovou skupinu z hlediska individuálních i společenských škod. V každé moderní společnosti se však nachází lidé, kteří drogy užívají takovým způsobem a/nebo v takové intenzitě, že významným způsobem ohrožují zdraví své i svého okolí a působí také další individuální a společenské škody. V takovém případě se v drogové epidemiologii používá termín problémové užívání drog

[37] Evropská školní studie o alkoholu a jiných drogách je zaměřena na kouření, pití alkoholu a užívání nelegálních drog mladými lidmi ve věku 16 let v Evropě. Jejím hlavním cílem je získat mezinárodně srovnatelné informace o rozsahu užívání těchto látek v čase.

[38] Vlastní výpočty na základě tabluky GPS-3 statistického buletinu EMCDDA pro rok 2010 (http://www.emcdda.europa.eu/stats10/gpstab3a, stav z 18. 8. 2010).

(PUD), které je podle EMCDDA (2006: 88) definováno jako intravenózní (injekční) užívání drog nebo dlouhodobé/pravidelné užívání opiátů, kokainu a/nebo amfetaminů. Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v roce 2008 (Mravčík, Pešek, Škařupová et al. 2009) uvádí, že v České republice je PUD spojeno především s pervitinem a opiáty/opoidy jako jsou heroin a Subutex®. Celkové odhady hovoří o přibližně 30 tisících problémových uživatelích (v roce 2008 to bylo 32,5 tisíce), z toho dvě třetiny tvoří uživatelé pervitinu. Jsou to převážně mladí muži (průměrný věk uživatelů nastupujících léčbu je 24–25 let; EMCDDA 2009) a v naprosté většině je problémové užívání pervitinu spojené s intravenózní aplikací drogy. PUD se nejvíce koncentruje v Hl. m. Praze, v regionech potom v kraji Ústeckém a Jihomoravském. Z hlediska mezinárodního srovnání se v ČR pohybuje počet případů PUD na 1000 obyvatel[39] okolo evropského průměru[40] s tím, že je zde nadprůměrné množství problémových uživatelů (met)amfetaminů a podprůměrné množství uživatelů opiátů/opoidů.

V posledních několika letech se jako o problematickém začíná mluvit také o intenzivním a dlouhodobém užívání konopných drog (viz např. EMCDDA 2004, 2007, Morávek 2008).[41] Jak konstatuje výroční zpráva o stavu drogové problematiky za rok 2009, *„Závislost na konopí je čím dál tím více uznávána jako možný důsledek pravidelného užívání drogy, i když kritičnost a následky se mohou jevit jako méně vážné než následky běžně spojované s některými jinými psychoaktivními látkami (např. heroinem nebo kokainem). Nicméně vzhledem k poměrně velké části populace, která užívá konopí pravidelně, může být celkový dopad intenzivních forem užívání konopí na veřejné zdraví výrazný. Uživatelé, zvláště intenzivní uživatelé, se také mohou potýkat s problémy, aniž přitom nutně splňují klinická kritéria závislosti.“* (EMCDDA 2009: 44) Ačkoliv zatím není dostatek dat pro posouzení výskytu závislosti mezi uživateli konopných drog a souvisejících trendů, podle posledního šetření ESPAD z roku 2007 se problémové užívání konopí v ČR týká přibližně 3 – 4 % celkové populace šestnáctiletých (Piontek, Kraus a Pabst 2009, Morávek 2009).

[39] Indikátor používaný pro mezinárodní srovnání (buďto jako centrální hodnota nebo interval spodní a horní hranice odhadu).

[40] V ČR je to přibližně 4,4 případů na 1000 obyvatel ve věku 15-64 let. Podle statistik EMCDDA dostupných pro většinu evropských zemí vychází evropský průměr na přibližně 5 případů na 1000 obyvatel.

[41] Lze se také setkat s pojmem „problémové užívání konopí”, který odkazuje na obecnější koncept PUD. Ten však ze své definice užívání konopí vylučuje. Přestože se může zdát, že jde o slovíčkaření, PUD představuje klíčový aspekt drogové epidemiologie a potažmo drogové politiky (nejen) ČR a vymezuje tak velmi přesně cílové skupiny veřejněpolitických opatření.

Z hlediska zdravotních problémů, které jsou spojeny s užíváním drog, zdůrazňuje Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v ČR v roce 2008 (Mravčík, Pešek, Škařupová et al. 2009) především relativně nízký výskyt infekčních onemocnění mezi injekčními uživateli drog (promořenost HIV pod 1 %, virovou hepatitidou C přibližně 12 %) a počet předávkování (44 případů za rok). Mezi negativní trendy patří dlouhodobý nárůst počtu hospitalizací z důvodu nefatálních intoxikací pervitinem a v poslední době je také patrný nárůst počtu nehod pod vlivem léků a jiných drog. Z celkového počtu zemřelých aktivních účastníků dopravních nehod (chodci, cyklisté a řidiči) byla u přibližně 12% zjištěna přítomnost nelegální drogy, z toho bylo v roce 2008 nejvíce případů u stimulantů (9 %) a konopných drog (6 %). Podíl na celkové nehodovosti je v případě nelegálních drog menší než desetina procenta.[42]

Jak již bylo řečeno výše, důležitým hlediskem pro posouzení závažnosti problému jsou společenské náklady spojené s užíváním nelegálních drog. V souvislosti s užíváním nelegálních drog se nejčastěji rozlišují **přímé náklady** na zdravotnický systém (léčba, rehabilitace, resocializace), na prosazování práva v oblasti drog a související kriminality a další přímo souvztažné náklady. **Nepřímé náklady** potom zahrnují ušlou produktivitu z důvodu úmrtí, nemoci nebo kriminální kariéry uživatelů nelegálních drog. Prvním a zatím posledním pokusem o takto komplexní vyčíslení společenských nákladů přinesla studie PAD z roku 2001 (Zábranský, Mravčík, Gajdošíková a Miovský 2001), která identifikovala náklady v úhrnné výši 2,8 miliardy Kč. Z toho 2,3 mld. tvořily náklady přímé a 0,5 mld. náklady nepřímé. Celkové náklady představovaly 0,2 % hrubého domácího produktu, což podle autorů odpovídá obdobným zahraničním studiím (ibid.). K podobnému výsledku, přestože odlišnou metodikou, došli i autoři Výroční zprávy o stavu ve věcech drog v ČR v roce 2006 (Mravčík, Chomynová, Orlíková et al. 2007). Ve zprávě založené na klasifikaci COFOG odhadují celkový objem výdajů z veřejných rozpočtů vydaných na řešení problematiky drog v r. 2006 na 5,5 mld. Kč, tj. 0,17 % HDP v r. 2006. Z hlediska rozložení nákladů připadá naprostá většina prostředků na stranu snižování nabídky drog a prosazování práva (82 % pro rok 1998, 92 % pro rok 2006), zatímco náklady na snižování poptávky

[42] Pro srovnání, alkohol byl přítomen u přibližně 38 % zemřelých aktivních účastníků dopravní nehody a na celkové nehodovosti se podílí z 5 %. Pod vlivem alkoholu bylo také při nehodách usmrceno významně více lidí než pod vlivem nelegálních drog (8 % oproti 0,1 % v roce 2008).

(prevence) a léčbu činí 16 %, resp. 8 %).[43] Pokud se do celkových nákladů v roce 2006 započítají také výdaje zdravotních pojišťoven, zvýší se podíl výdajů na prevenci a léčbu na 21 %. Přesto se jedná o podstatný nepoměr, který podle některých aktérů neodpovídá vládou deklarovanému tzv. vyváženému přístupu (viz dále).

Tab. 5. Výdaje státního a územních rozpočtů na protidrogovou politiku v r. 2006 podle COFOG (v mil. Kč)

Název položky	**Účelově určené výdaje**	**Účelově neurčené výdaje**	**Celkem**
Policejní ochrana	130*	3319	3449
Státní zastupitelství	0	219	219
Soudy	0	263	263
Vězeňská správa a vězeňský provoz	41	1094	1134
Léčiva a zdravotnické prostředky	335	0	441
Ambulantní zdravotní péče		12	
Ústavní zdravotní péče		93	
Veřejné zdravotnické služby	0	11	11
Celkem	**506**	**5011**	**5517**

Zdroj: Mravčík, Chomynová, Orlíková et al. (2007: 78)
* - Včetně výdajů Celní správy

Na závěr této podkapitoly lze tedy shrnout, že užívání drog v České republice představuje veřejněpolitický problém, protože je zde evidentní rozpor mezi současným a chtěným stavem a přímo či nepřímo se užívání drog dotýká významné části společnosti. Je také zřejmé, že neexistují snadná a rychlá řešení, nicméně alespoň do jisté míry se při řešení uplatňují nástroje veřejné politiky. A konečně, jak bude ukázáno dále, užívání drog je jako problematické vnímáno a uznáváno společenskými aktéry. Následující kapitola proto stručně shrnuje vývoj snah o řešení tohoto veřejněpolitického problému ve světě a především pak v České republice.

[43] Zbývající 2 % tvořily transakční náklady nemocenského a zdravotního pojištění a náklady rodin.

5. Drogová politika

Užívání psychotropních a omamných látek je pravděpodobně stejně staré jako lidstvo samo. V každé kultuře resp. komunitě se postupně vytvářel a upevňoval způsob, jakým byly drogy užívány, nahlíženy, interpretovány a kontrolovány. Celá staletí nebyla užívání drog věnována velká pozornost, protože bylo integrální součástí společnosti. V rámci společenských norem docházelo k iniciaci, předávání znalostí a omezování užívání drog pro předem stanovené rituální či léčebné účely (Böllinger 2002). Změna v Evropě nastává až v 18. a hlavně 19. století, kdy dochází k velkým společenským změnám (industrializace), technologickému pokroku (masová výroba, postupy pro získání čisté drogy atd.) a rozmachu mezinárodní dopravy a obchodu. Zaváděním prvních výrobních závodů se předprůmyslová společnost postupně mění v průmyslovou. Milióny dělníků se stěhují za prací z venkova do měst, kde však pracují a žijí v otřesných podmínkách. To vedlo nejenom ke vzniku socialistického hnutí, ale také k masivnímu užívání alkoholu (Cohen 1993). Do Evropy se také dostávají dosud neznámé drogy (opium), dochází ke zjednodušení výroby drog jejich syntetizací (heroin), je vynalezena injekční jehla pro přímou aplikaci drogy do krevního oběhu. V tehdejší společnosti dochází k oslabování stávajících pravidel a norem, což vede podle Durkheima k pocitům odcizení a zbytečnosti (1897). Vztaženo k užívání drog, jedinci v takové společnosti nemají šanci projít iniciačními obřady a je omezeno předávání znalostí a norem, což může vést k zneužívání těchto látek. Zároveň se objevují pokusy na vzniklé problémy reagovat a řešit je. Vznikají tak např. abstinenční hnutí a první snahy kontrolovat návykové látky.

5.1 Vývoj drogové politiky ve světě a v Evropě

První polovina 20. století je tak ve znamení alkoholové prohibice (např. USA 1920 - 1933, Island 1909 – 1934, Finsko 1919 – 1932) a postupně krystalizuje dělení drog na legální a nelegální. To je založeno na předpokladu, že některé drogy jsou v dané společnosti kulturně a normativně integrované, tj. většina lidí ví, jak s nimi odpovědně nakládat, a jiné nikoliv. Drogy z druhé skupiny se stávají společensky neakceptovatelnými, protože mají u uživatelů navozovat ztrátu kontroly, antisociální jednání, otravu, závislost a chování ohrožující jejich okolí (Böllinger 2002). To je příklad opia, které původně v Evropě vyvolávalo mnohem menší odpor než alkohol považovaný za největší zlo a původce chudoby. Nicméně zatímco výroba a distribuce alkoholu nebyla nikdy globálně zakázána, kvůli opiu svedla Velká Británie a Čína regulérní válečný konflikt (Boekhout van Solinge 2004) a opium patří mezi

první mezinárodně regulované drogy vůbec. Restriktivní přístup Spojených států a jejich vyjednávací nasazení a síla vedly k přijetí řady mezinárodních smluv (mezi roky 1912 až 1961 celkem devět) a ustavení administrativního aparátu pro kontrolu jejich dodržování. Následující období je ve znamení konsolidace, kdy jsou jednotlivé smlouvy postupně modernizovány a včleněny do série Úmluv OSN (1961, 1971 a 1988). Spolu s úmluvami jsou také sloučeny do té doby roztříštěné administrativní jednotky úřadu (Bullington, Böllinger a Shelley 2004). Spolu se vznikem mezinárodního režimu kontroly drog se tak konstituují i národní drogové politiky jednotlivých zemí. Ty jsou v prvních fázích založeny na striktním výkladu zmíněných úmluv a představě, že represivní kontrolou v kombinaci s prevencí může být dosaženo společnosti bez drog.

Přes poměrně silný tlak Spojených států však dochází v Evropě v posledních desetiletích k postupnému odklonu od prohibitivního modelu kontroly drog, částečně také pro očividné selhání amerického přístupu označovaného jako „Válka s drogami“ (Nadelmann 2007).[44] Böllinger (2002: 366) tuto změnu posledních dvou desítek let popisuje jako posun od prohibitivního paradigmatu k paradigmatu akceptace. Protože je oblast drogové politiky v gesci národních států a existují poměrně velké rozdíly mezi jednotlivými zeměmi, je poněkud ošidné mluvit o celoevropských trendech v této oblasti. Přesto však lze identifikovat určité společné trendy charakteristické pro většinu Evropy. Významní aktéři drogové politiky (odborníci, praktici, policisté, soudci, média i veřejnost) si podle Böllingera stále více uvědomují, že „*společnost bez drog není možná, že rekreační a hédonistické užívání drog musí být do jisté míry akceptováno a že je možné rozlišovat mezi neškodným užíváním – v závislosti na dávce a způsobu užití – a rizikovým užíváním.*“ (ibid.). Moderní drogové politiky tak využívají manévrovací prostor v rámci mezinárodních úmluv a závazků, aby formulovali svůj vlastní mix různých strategií a přístupů. Tento vývoj reflektuje i OSN, která ve svém Globálním akčním plánu z r. 1991 a následné Politické deklaraci o základních principech snižování poptávky po drogách z roku 1998 doporučuje členským zemím komplexní, multidisciplinární a vyvážený přístup.

Takto pojatá **drogová politika** tedy představuje komplexní soubor preventivních, vzdělávacích, léčebných, sociálních, kontrolních, represivních a dalších opatření uskutečňovaných na strukturální (makro), komunitní (meso) a individuální (mikro) úrovni, jejichž konečným cílem je snížit užívání drog a/nebo škody, které jednotlivcům a společnosti

[44] K diverzifikaci drogových politik dochází i jinde ve světě, nicméně evropské země nejsou vystaveny tak silnému tlaku USA jako jiné země.

mohou v důsledku užívání drog nastat (Radimecký, Rendlová a Sklenář 2004). Konkrétně by měl **vyvážený přístup** (*balanced approach*) vycházet ze široké celospolečenské, meziresortní, mezioborové a mezisektorové spolupráce na všech úrovních a být postavený na komplexním, výzkumem podloženém a vyváženém uplatňování tří základních strategií (ibid.):

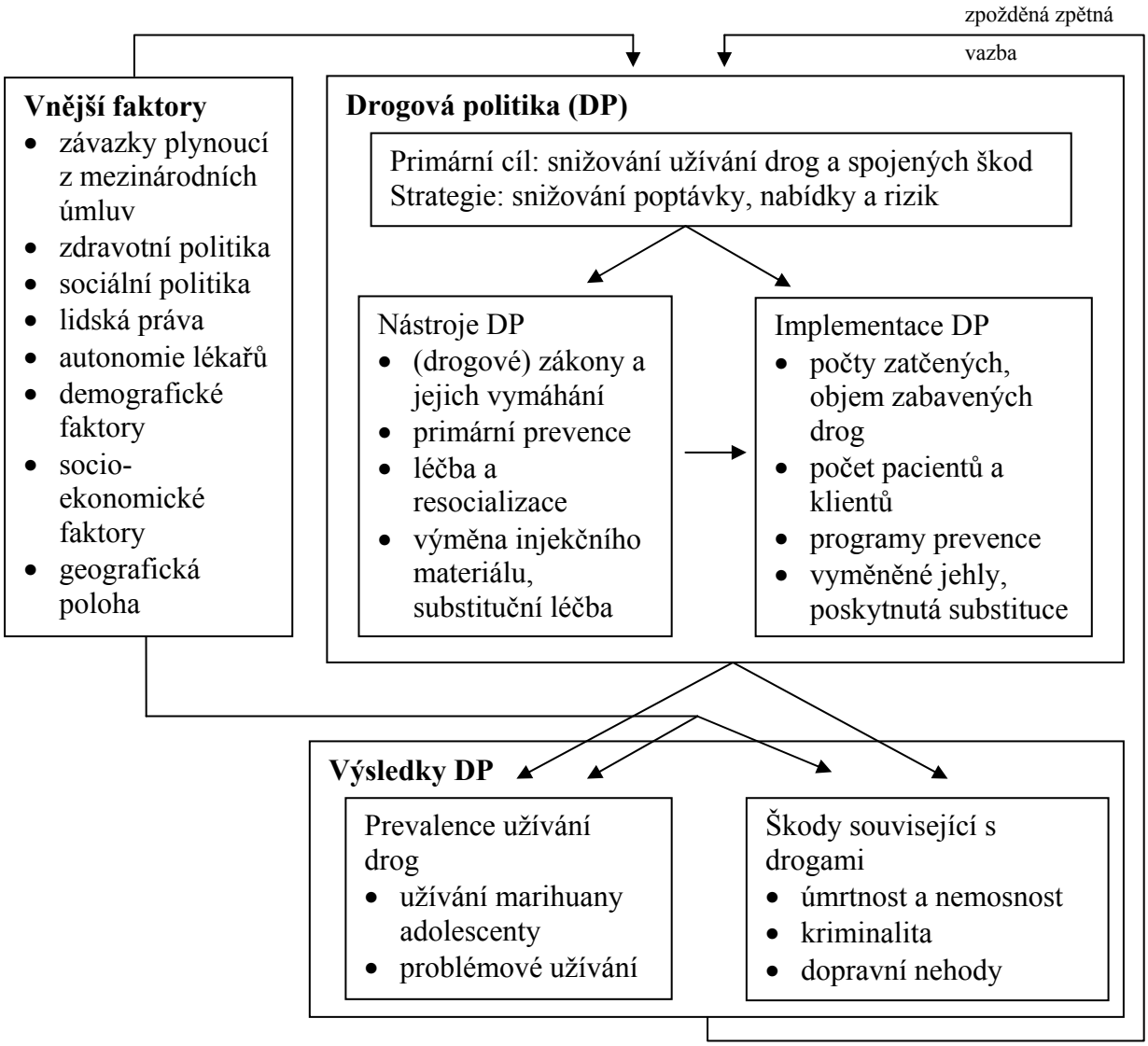
- **snižování nabídky** drog (*suply reduction*) – zaměřuje se na produkci a distribuci drog a snaží se je pomocí různých veřejněpolitických opatření (zákazy, omezení, kontroly na hranicích, represe atd.) učinit méně dostupnými. Obvykle jsou tato opatření součástí trestního zákona, a aby byla účinná, musí je trestněprávní systém prosazovat a vymáhat (policie, celní správa, soudy).
- **snižování poptávky** po drogách (*demand reduction*) – zaměřuje se na snižování vyhledávání a konzumace drog potenciálních i existujících konzumentů. V prvním případě se jedná o **primární prevenci**, která zahrnuje opatření a programy zaměřené na dosud nezasaženou populaci (obecně či specificky zaměřenou na rizikové skupiny). Úkolem preventivních aktivit je zejména vytváření povědomí a informovanosti o drogách a o nepříznivých zdravotních a sociálních důsledcích spojených s jejich zneužíváním, posilování osobních a sociálních dovedností potřebných k rozvoji protidrogových postojů a podpora zdravějších typů chování a životního stylu. V případě zasažené populace (uživatelé drog) mluvíme o **sekundární prevenci**, kterou tvoří zejména zavádění programů včasné intervence, programy léčebné péče a programy zvyšující úspěšnost léčby.[45] Jak upozorňuje Kalina a kol. 2003), úspěch snižování poptávky je obvykle měřen snižováním prevalence užívání, čímž se zřetelně odlišuje od následujícího pilíře.
- **minimalizace poškození** (*harm reduction* – dále také pod zkratkou HR) – označuje přístupy ke snižování či minimalizaci poškození drogami u osob, které v současnosti drogy užívají a nejsou motivované k tomu, aby užívání zanechaly (tzv. terciární prevence). Hlavní úlohou HR je minimalizace negativních důsledků užívání drog pro uživatele a zároveň ochrana společnosti (např. zabránění šíření infekčních chorob). Cílem uvedených aktivit je snižování zdravotních rizik, sociálního poškození a podpora chování, které vede ke změně životního stylu a (ne nutně) k abstinenci. Mezi nejznámější postupy používané v HR patří výměna

[45] V této práci a při terénním šetření preferoval autor používání sousloví léčba a sociální rehabilitace, kterému rozumí i aktéři mimo odbornou komunitu.

použitého injekčního náčiní za sterilní, poskytování informací, kontaktní (situační) poradenství a edukace o rizicích. Obvykle se pod tuto strategii zahrnuje také substituční léčba, kdy je užívání původní drogy nahrazeno lékařsky předepsaným užíváním látky s podobnými účinky a vlastnostmi, avšak s výrazně menšími riziky, než má původní droga (např. heroin je nahrazen metadonem).[46]

Obrázek 5 graficky shrnuje teoretický rámec drogové politiky ve vztahu k vnějšímu prostředí a výstupům politiky.

Obr. 5. Analytický rámec drogové politiky



Zdroj: Upraveno na základě MacCoun a Reuter (2002: 12)

[46] Podrobněji se HR přístupu věnuje např. Hrdina (2003).

Vzhledem k poměrně velké rozmanitosti přístupů a konkrétních opatření drogových politik jednotlivých členských států je zřejmé, že si každá země hledá vlastní „vyváženost“ uvnitř vyváženého přístupu (Kalina a kol. 2003) a to platí i pro Českou republiku, které je věnována následující podkapitola. Nicméně přes odlišný vývoj a zjevné rozdíly např. švédské (Lenke a Olsson 2002), nizozemské (de Kort a Cramer 1999), dánské (Laursen a Jepsen 2002), britské (Reuter a Stevens 2007) nebo polské (Krajewski 2004) drogové politiky obecně a především pak v oblasti režimů kontroly drog (Boekhout van Solinge 2004) lze pozorovat jisté sjednocování hlavních principů a centralizaci v rámci Evropské unie (Bullington, Böllinger a Shelley 2004). Příkladem může být Drogová strategie EU 2005-2012, která si mimo jiné vytkla za cíl efektivní koordinaci drogové politiky na úrovni EU i členských států.[47] Také analýza legislativních přístupů v EU z dílny EMCDDA (2005) konstatuje, že přes zřejmé rozdílné pozice a postoje existuje několik členských zemí, kde je drogová politika založena na:

a) silnějším důrazu na léčbu než trestní postih;
b) vnímání nepoměru mezi trestem odnětí svobody a nezákonným užíváním drog;
c) představě, že konopí je ze zdravotního hlediska méně nebezpečné než ostatní drogy.

5.2 Protidrogová politika České republiky[48]

Drogové zákonodárství první republiky reaguje na mezinárodní úmluvy a rozvoj obchodu s drogami tzv. opiovým zákonem z roku 1938, který je zároveň považován podle Čentéše (2007) za první komplexní trestněprávní úpravu nakládání s drogami. Po komunistickém převratu v roce 1948 dochází k další změně trestního zákona (1950 s novelizací 1961), která platila až do roku 1990 (Kiššová 2009). Nicméně kromě tohoto zákona neexistovala před rokem 1989 explicitně formulovaná politika v oblasti nealkoholových drog, které byly považovány za nekompatibilní s životním stylem beztřídní společnosti. Uživatelé drog tvořili „skrytou“ populaci žijící v málo početných skupinkách založených na osobní známosti a

[47] Pro srovnání drogové strategie EU a ČR viz Radimecký (2006).

[48] Tato podkapitola pouze stručně shrnuje vývoj české drogové politiky a její základní programové dokumenty tak, aby čtenáři poskytla základní informace o kontextu, v jakém probíhal prezentovaný výzkum aktérů. Případné zájemce o podrobnější informace lze odkázat na velké množství odborné literatury v českém i anglickém jazyce, jmenovitě pak na texty Radimeckého (2007), Zemana (2007) Miovského (2007) a Bullingtona (2007) ve zvláštním čísle *Journal of Drug Issue* věnovanému České republice. Historii drogové politiky v ČR také věnují Kalina et al. (2003) nebo zvláštní číslo bulletinu Zaostřeno na drogy (Kiššová 2009).

sdružených okolo lidí schopných připravit drogu z dostupných surovin. Drogový „trh“ nebyl organizovaný, neměl hierarchickou strukturu a byl založen převážně na nekomerční bázi. Mezi nejvíce užívané drogy patřili deriváty kodeinu, sedativa, hypnotika, stimulanty (hlavně pervitin) a konopí a největší podíl registrovaných tvořili injekční uživatelé (80 %). Klasické „západní“ drogy jako jsou kokain, heroin nebo amfetaminy byly velmi vzácné. Léčba závislých uživatelů probíhala především ve formě nařízeného pobytu v protialkoholních a protitoxikomanských jednotkách psychiatrických klinik (Radimecký 2007, Miovský 2007).

Tento stav se začíná měnit až v souvislosti se společenským a politickými změnami po roce 1990, které jsou spojeny s liberalizací společnosti a sníženou sociální kontrolou. Užívání drog prošlo v nových uvolněných podmínkách radikální proměnnou. Nízká úroveň koordinace policejních aktivit, liberalizace trhu, uvolnění hraniční kontroly osob a zboží a nepřipravenost systému zabraňujícímu pašování nelegálních drog udělali z první poloviny 90. let „zlatou éru“ české drogové scény (Miovský 2007: 79). Právě z obavy z rychlého rozšíření nelegálních drog a jejich zvýšené konzumace vzniká v roce 1990 Komise vlády ČSFR pro narkotika. Ta sice připravila koncepční a programový dokument, který však nebyl vládou projednán a komise po volbách v roce 1992 zaniká (Kalina 1993). Za počátek moderní drogové politiky v České republice je tak považováno ustavení Mezirezortní protidrogové komise v květnu 1993 a přijetí prvního národního tříletého programu v srpnu téhož roku (Radimecký 2007).[49] Program deklaruje vyvážený a pragmatický přístup v kontextu evropských drogových politik (vláda odmítla liberalizaci a legalizaci drog, ale i kriminalizaci uživatelů), soustředí se na vybudování základních koordinačních mechanizmů spolupráce mezi aktéry na národní i okresní úrovni (protidrogové komise a koordinátoři), administrativního aparátu a systému primární prevence (Kiššová 2009, Kalina a kol. 2003).

Současně s postupným vznikem drogové politiky se vyvíjí i drogová scéna, na kterou přicházejí nové drogy (extrakty z halucinogenních hub, syntetické drogy apod.) a noví, převážně rekreační uživatelé vytvářející alternativní scénu k dosavadnímu tvrdému jádru převážné injekčních uživatelů. Postupně také vzniká více komercializovaný a hierarchický drogový trh (Miovský 2007). Jak shrnuje kvalitativní studie z roku 1996 využívající metodu rychlého posouzení a reakce[50], „*otevření hranic a významné oslabení policejní autority*

[49] Tomuto kroku předcházelo tzv. Vánoční memorandum z prosince 1992 vyzívající vládu k aktivnímu postupu při řešení problému zneužívání návykových látek (viz Kiššová 2009).

[50] Metoda *Rapid Assessment and Response*.

doprovázející změnu režimu přes noc transformovalo Českou republiku v koridor, skrze něž mohly být na Západ přepravovány drogy bez jakékoliv efektivní kontroly a s minimálními riziky. Toto zvýšení přepravy drog přišlo ve stejnou dobu, kdy se Česká republika stala cílovou destinací pro drogy, jako jsou heroin nebo kokain.“ (Tyrlík, Zuda, Bém a Power 1996).

Další navazující strategické dokumenty – Koncepce a program protidrogové politiky na období 1998-2000 a Národní strategie protidrogové politiky na období 2001–2004 dále rozvíjejí a doplňují chybějící programy prevence, léčby a resocializace (minimální síť služeb a zařízení, zavádění standardů kvality) a pokládají tak základy české drogové politiky. Je patrná snaha o zvyšování kvality a efektivity služeb a ve strategii pro období 2001 až 2004 také dochází k rozšíření základních pilířů vládní strategie o čtvrtý pilíř minimalizace poškození. To je poměrně zásadní krok směrem k opravdu komplexní, multidisciplinární a vyvážené drogové politice nejen v evropském kontextu, ale i podle doporučení OSN z let 1991 a 1998 (viz výše). Samozřejmě to neznamená, že by se do této doby HR přístup neuplatňoval. Naopak patřil mezi nejrychleji se rozvíjející sektor služeb pro uživatele drog a drogově závislé v 90. letech, nicméně angažovanost státu byla velmi nízká a HR službám dominují nestátní neziskové organizace (viz Radimecký 2007 nebo Kalina 2007).

Zároveň končí éra snížené sociální kontroly a autority státu. Zvláštní policejní jednotky pro boj s organizovaným zločinem a drogovou kriminalitou přichází s rozmanitějším a represivnějším přístupem k pouliční drogové scéně (Miovský 2007) a zároveň dochází ke zpřísnění drogové legislativy zavedením trestnosti držení drog pro vlastní potřebu (viz podrobněji dále). Podle Miovského (ibid.) toto opatření nepřímo ovlivnilo stabilizaci drogové scény a svým způsobem urychlilo sloučení dosud oddělených drogových trhů pro rekreační a pravidelné (problémové) uživatele. Na jednom místě popř. u jednoho dealera tak lze získat celé spektrum drog od méně rizikových po vysoce rizikové. Konec 90. let je tak ve znamení stabilizace a postupné redukce původního tvrdého jádra uživatelů a adaptace tehdejšího drogového trhu na probíhající sociální, politické a ekonomické změny. Ve shodě s evropskými trendy se na počátku nového tisíciletí zvyšuje popularita rekreačního užívání marihuany a extáze, obzvláště pak mezi mládeží. Počet problémových uživatelů zůstává více méně stabilní (okolo 30 tisíc) s tím, že nejvíce jich žije v Praze, severních Čechách a na severní Moravě. Kvalitativní výzkumy také zachytily nový fenomén české drogové scény,

kterým je zvýšená popularita přípravků obsahujících buprenorfin určených pro substituční léčbu a jejich a dostupnost na černém trhu (ibid.). Na základě dlouhodobé cenové stability a v případě některých drog dokonce i poklesu cen, lze odhadovat, že se dlouhodobě nedaří snižovat nabídku drog a ta tak převyšuje poptávku. Vnímaná dostupnost drog se v případě pervitinu a heroinu snižuje, zatímco marihuana a extáze se stávají dostupnější.

V době, kdy bylo prováděno terénní šetření aktérů, byla v platnosti Národní strategie protidrogové politiky na období 2005–2009, doplněná dvěma akčními plány realizace (2005 – 2006 a 2007 – 2009). Hlavní cíle daného období mají demonstrovat vyváženost zvoleného přístupu a jsou dva – snižování nabídky a snižování poptávky a rizik spojených s užíváním drog. Konkrétně si vláda stanovila za cíl potírat organizovaný zločin zapojený do nezákonného nakládání s drogami, vymáhat dodržování zákonů ve vztahu k distribuci legálních drog a snížit užívání všech typů drog a potencionální rizika a škody, které mohou jednotlivcům a společnosti v důsledku jejich užívání nastat (Národní strategie 2005: 7). Dále strategie zdůrazňuje potřebu efektivního financování, koordinace, informování veřejnosti, mezinárodní spolupráce, evaluace aktivit (tzv. technicko-organizační cíle) a klade důraz na vzdělávání, výzkum, interdisciplinární a mezisektorový přístup a formuluje požadavek na reformu financování protidrogové politiky, která by měla být prováděná na základě identifikovaných potřeb a založená na ověřování kvality poskytovatelů služeb.

5.2.1 Drogová legislativa České republiky

Drogovou legislativu lze obecně rozdělit na trestněprávní a ostatní zákonné normy. Do druhé, **netrestněprávní** oblasti patří zákon č. 37/1989 Sb. o ochraně před alkoholizmem a jinými toxikomaniemi, který, přestože byl vytvořen pro naprosto odlišné podmínky předchozího režimu, platil až do roku 2005. Tehdy byl přijat v současnosti platný zákon o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami (č. 379/2005 Sb.), který kodifikuje vybrané zásady a principy dosavadních národních protidrogových strategických dokumentů. Dává tak drogové politice jasnou zákonnou oporu jak po stránce věcné, tak organizační (Kiššová 2009).

Podobně tomu bylo s nařízením vlády ČSR č. 192/1988 Sb. o jedech a některých jiných látkách škodlivých zdraví, které bylo v platnosti 10 porevolučních let (od 1. 1. 1989). Teprve v roce 1999 jej nahradil zákon č. 167/1998 Sb. O návykových látkách, který upravuje zacházení s návykovými látkami, s přípravky obsahujícími návykové látky, s některými

látkami používanými při výrobě nebo zpracování návykových látek (prekurzory) a zacházení s pomocnými látkami, jejich vývoz, dovoz a tranzitní operace s nimi. Upravuje také pěstování máku, konopí a koky a vývoz a dovoz makoviny.

V souvislosti s vývojem české **trestněprávní legislativy** po roce 1989 identifikoval Zeman (2007) následující hlavní trendy:

- definice kriminality byla rozšířena a adaptována tak, aby lépe odpovídala reálným situacím a nově se objevujícím mezinárodním závazkům;
- přísnost trestů se zvýšila, obzvláště v případě organizované produkce drog a jejich prodeje;
- byla vytvořena škála alternativních řešení (trestů) individuálních případů.

Trestní zákon byl novelizován s účinností od 1. 1. 1992, poté následovaly další poměrně rozsáhlé novelizace účinné od 1. 1. 1994 a 29. 6. 1995. Nosnými body zůstaly novelizovaný §187 (nedovolená výroba a držení omamných a psychotropních látek a jedů) a §188 (vztahující se k předmětům určených k nedovolené výrobě a šíření toxikomanie). Trestněprávní systém po roce 1989 se soustředil především na potlačení nelegálního obchodování s drogami a uživatelé drog nebyli pro policii prioritním cílem. V případech, kdy drogově závislí páchají kriminální činy spojené s jejich závislostí, je možné místo odnětí svobody využít celou řadu alternativních trestů (např. pozastavení trestu, veřejně prospěšné práce, podmínečné propuštění spojené s léčbou).

Mezi významné legislativní změny patří novela trestního a přestupkového zákona v roce 1998, která umožňovala znovu postihovat držení drog i pro vlastní potřebu. S platností od 1. 1. 1999 se tak stala držba drog ve větším než malém množství trestným činem (§187a), který mohl vést až ke 2 letům odnětí svobody (resp. 5 letům v případě zvláště závažných okolností). Novelizaci provázela poměrně rozsáhlá diskuse a politická kontroverze jak v médiích, tak v Parlamentu ČR (Morávek 2007) a výsledné zpřísnění bylo způsobeno především morální panikou společnosti. Ta byla vyvolána jednak rozsahem zvýšením konzumace nelegálních drog a souvisejícími problémy, nicméně na vzniku paniky se významně podílela také média, která poskytovala spíše povrchní a zveličující obraz neodpovídající reálnému stavu (Zábranský 2004, Bullington 2007). Data z léčebných zařízení a oficiální údaje ze zdravotnického systému ukazují, že po roce 1989 nedošlo k významné změně míry problémového užívání drog (Radimecký 2007). Co se však prudce změnilo, bylo spektrum

užívaných látek, vzorce jejich užívání a pravidla spojená s drogovým trhem (Miovský 2007). Jinými slovy, užívání nelegálních drog se z tabuizované (a nutno podotknout zdraví vysoce nebezpečné) aktivity nepřizpůsobivých vyvrhelů stalo viditelnou a běžnou součástí zábavy (především) mladých lidí.

Na základě pochybností o účinnosti novely a ve snaze předejít možným negativním důsledkům její implementace, zadala vláda Ministerstvu spravedlnosti úkol zpracovat analýzu dopadů a navrhnout jejich řešení. Souběžně s tím vzniká pod garancí vládní Meziresortní protidrogové komise Projekt analýzy dopadů novelizace drogové legislativy (PAD), jehož se účastní přední domácí i zahraniční odborníci. V závěrečné zprávě projektu autoři na základě rozsáhlé kvalitativní a kvantitativní studie konstatují, že zavedení trestnosti držení nelegálních drog pro vlastní potřebu nesplnilo žádný ze svých testovaných cílů[51] a z ekonomického pohledu je ztrátové (Zábranský, Mravčík, Gajdošíková a Miovský 2001).[52] Vláda vzala výsledky studie v témže roce na vědomí a na jeho základě mj. znovu uložila úkol připravit návrh legislativního rozdělení drog podle jejich zdravotních a sociálních rizik. Studie se tak stala jedním z podkladů pro přípravu nového trestního zákoníku, který s platností od 1. 1. 2010 nově upravuje problematiku nedovoleného nakládání s omamnými a psychotropními látkami.[53]

5.2.2 Služby pro uživatele drog a prevence

Před rokem 1989 dominoval **službám pro uživatele drog** medicínský přístup v rámci psychiatrické léčby v síti státních ambulantních a nemocničních poskytovatelů (přibližně 105 alkoholních a drogových oddělení a 17 lůžkových oddělení s přibližně 1000 lůžky). Rok 1989 přinesl významnou změnu zdravotnického systému, která se dotkla také léčby drogových závislostí. Kalina (2007: 183-184) shrnul nejvýznamnější z nich následovně:

- nový model zdravotní péče založený na povinném zdravotním pojištění;
- mix veřejných a soukromých služeb, které však byly z velké části závislé na vládní podpoře a grantech;

[51] Testované cíle předkladatelů novely byly čtyři: snížit dostupnost ilegálních drog, snížit počet uživatelů, odstrašit potenciální uživatele a zabránit dalšímu nárůstu negativních zdravotních ukazatelů spojených s užíváním drog.

[52] Zpráva vyvolala pouze ojedinělou kritiku složení výzkumného týmu (Komorous 2003) a použité metodologie a zarámování problému (Morávek 2008).

[53] Vzhledem k tomu, že novelizace proběhla až po provedení rozhovorů s aktéry, není jí věnována větší pozornost. Podrobné informace lze získat např. ve zvláštním čísle Zaostřeno na drogy (Zeman a Gajdošíková 2010).

- ustavení smluvního vztahu mezi poskytovateli služeb a zdravotními pojišťovnami s orientací na kvalitu péče a potřeby zákazníků.

Během 90. let se také vytvořila hustá síť nízkoprahových zařízení poskytujících nové nemedicínské služby, jako jsou programy výměny jehel, aktivní pomoci, *streetwork* apod. Vznikají také terapeutické komunity a programy pro uživatele ve výkonu trestu popř. po návratu z vězení. Nicméně tato nová zařízení nedokážou vyvážit kolaps ambulantních center, kterých je podle Kaliny (ibid.) stále nedostatek. Po prvních experimentech v průběhu 90. let se na přelomu století rozšiřují programy substituční léčby. Od roku 2000 tak existují standardy a registr substituční péče, jsou připraveny vzdělávací programy a k dispozici jsou dva substituční přípravky: metadon připravovaný z dovážené generické substance (dostupný ve specializovaných substitučních centrech) a Subutex® (s účinnou látkou buprenorfinem) ve formě hromadně vyráběného léčivého přípravku. Nicméně ani postupné rozšiřování programů z hlavního města do dalších nejpostiženějších lokalit zdaleka nestačí pokrývat léčebnou poptávku a počet klientů substituční léčby v ČR ani jejich podíl ve vztahu k počtu problémových uživatelů opiátů neodpovídal stavu v zemích EU (Zábranský 2003).

Významnou inovaci představuje zavedení systému certifikací sociálních a tudíž i nemedicínských drogových služeb v roce 2005. Přes některé problémy, se kterými se systém potýkal v prvních letech, panuje přesvědčení, že dojde ke zlepšení kvality, efektivity a efektivnosti poskytování služeb stávajícím či bývalým uživatelům drog.

Primárně preventivní aktivity v České republice koordinuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které má v gesci tzv. Minimální preventivní program. Ten představuje základní rámec naprosté většiny školských primárně preventivních programů. Systém školské primární protidrogové prevence je zajišťován školními, okresními a krajskými metodiky prevence, metodicky řízenými MŠMT. Na přípravě a realizaci programů se také podílejí nestátní neziskové organizace, Policie ČR a další organizace, a od roku 2005 pro ně také platí nutnost certifikace.

Mezi opatření drogové politiky lze počítat také **mediální kampaně** zamířené na snižování poptávky po drogách. Ty se v České republice ve větší míře uplatňují až po roce 2005, kdy začala kampaň proti alkoholu a dalším návykovým látkám za volantem s názvem *Domluvený*. Ta byla po třech letech nahrazena kampaní *Nemyslíš – zaplatíš!*. Na uživatele tzv. tanečních drog se zaměřila kampaň *Safer Party Tour 2008*, na rodiče potom kampaň

organizace SANANIM *Drogy a rodiče*. Mezi kampaně hodnocené odbornou komunitou jako kontroverzní z hlediska východisek a především účinnosti patří projekt scientologické církve *Řekni NE drogám – řekni ANO životu* a multimediální projekt *Revoluční vlak* (*Revolution Train*). Určité kontroverze vyvolává také každoroční květnový happening *Global Marihuana March* (dříve *Million Marihuana March*) pořádaný na oslavu „konopné kultury". Více informací o mediálních kampaních a dalších souvisejících vládních i nevládních aktivitách lze nalézt ve výročních zprávách o stavu ve věcech drog v České republice, které od roku 2001 vydává Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti Úřadu vlády ČR.

5.2.3 Aktéři České drogové politiky

Jak upozorňují Radimecký, Rendlová a Sklenář (2004: 2), jedním ze znaků moderních drogových politik je jejich komplexnost, která „spočívá nejenom ve využívání a v propojování poznatků a postupů různých vědeckých disciplín, ale i v zapojování představitelů různých profesí, v zaměření na různé formy rizikového či závislého chování nebo v geografickém rozsahu, v němž je uskutečňována." V drogové politice se tak lze setkat s celou řadou aktérů, kteří mají různé postoje a přesvědčení a prosazují své zájmy různými způsoby.

Hlavním institucionálním aktérem české drogové politiky je vláda, která nese odpovědnost za tvorbu a naplňování protidrogové politiky. Ve svých programových prohlášeních se nastupující vlády otázce užívání drog věnují spíše okrajově, nicméně lze odkázat na výše zmíněné strategické dokumenty, které podléhají schvalovacímu procesu. Vzhledem ke zmíněné komplexnosti drogové politiky, využívá vláda pro koordinaci aktivit jednotlivých věcně příslušných ministerstev a dalších aktérů **Radu vlády pro koordinaci protidrogové politiky** (RVKPP).[54] Hlavní náplní Rady je vytváření národní protidrogové strategie, její koordinace a podpora implementace na centrální a místní úrovni. Předsedou rady je předseda vlády a výkonným místopředsedou národní protidrogový koordinátor a zároveň ředitel sekretariátu RVKPP. Členy rady jsou od jejího založení ministři věcně příslušných rezortů. V současnosti to jsou ministři školství, zdravotnictví, práce a sociálních věcí, vnitra, spravedlnosti, obrany a financí. Oblasti jejich věcné příslušnosti v rámci protidrogové politiky shrnuje tabulka 6.

[54] Název a status této instituce se od jejího založení v roce několikrát změnil. Předchůdkyní RVKPP byla Meziresortní protidrogová komise (MPK), zřízená usnesením vlády č. 275 ze dne 26. května 1993. Přechodně působil tento orgán pod názvem Rada vlády - Meziresortní protidrogová komise (usn. vlády č. 1057 z 15. října 2001) a pod současným názvem RVKPP působí od roku 2002 (usnesení vlády č. 643 ze dne 19. června 2002).

V roce 2007 se Rada rozšířila o 3 nové členy, kteří nejsou členy vlády. Svého zástupce v radě tak mají Asociace krajů ČR (obvykle hejtman nebo primátor hlavního města Prahy), Společnosti pro návykové nemoci České lékařské společnosti J. E. Purkyně a nestátní organizace zabývající se prevencí a léčbou drogových závislostí. Podle Kiššové (2009: 8) došlo tímto krokem „*k institucionalizaci a formálnímu uznání vládou od počátku zdůrazňované úlohy a postavení odborné veřejnosti a neziskových organizací při tvorbě protidrogové politiky.*“

Tab. 6. Věcná příslušnost jednotlivých resortů a RVKPP v České republice

Gestor	**Oblast protidrogové politiky**
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	primární prevence; v případě speciálního školství také programy včasné a krizové intervence a léčebně-výchovné péče
Ministerstvo zdravotnictví	léčba a resocializace; minimalizace poškození; zdravotní osvěta a výchova ke zdravému životnímu stylu; legislativa týkající se legálního zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekurzory a pomocnými látkami
Ministerstvo práce a sociálních věcí	řešení sociálních problémů souvisejících s užíváním drog; sociální služby pro uživatele drog a jejich rodiny; legislativa týkající se budování, financování a zajištění kvality systému sociálních služeb
Ministerstvo vnitra[55]	potlačování nabídky drog; ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti a potírání kriminality páchané v souvislosti s užíváním drog; podpora programů prevence kriminality na místní úrovni
Ministerstvo obrany	identifikace problémů spojených s užíváním drog vojáky v činné službě
Ministerstvo financí	uvolňuje finanční prostředky účelově vázané na programy protidrogové politiky

[55] Na MV ČR je věcným gestorem Odbor bezpečnostní politiky, nicméně v oblasti represe se jako významný aktér dlouhodobě profiluje Národní protidrogová centrála služby kriminální policie a vyšetřování Policie České republiky. Její představitelé, především pak bývalý ředitel plukovník Komorous, se aktivně zapojovali do tvorby veřejněpolitických dokumentů, prezentovali své představy o preferované podobě drogové politiky v médiích a účastnili se odborných akcí.

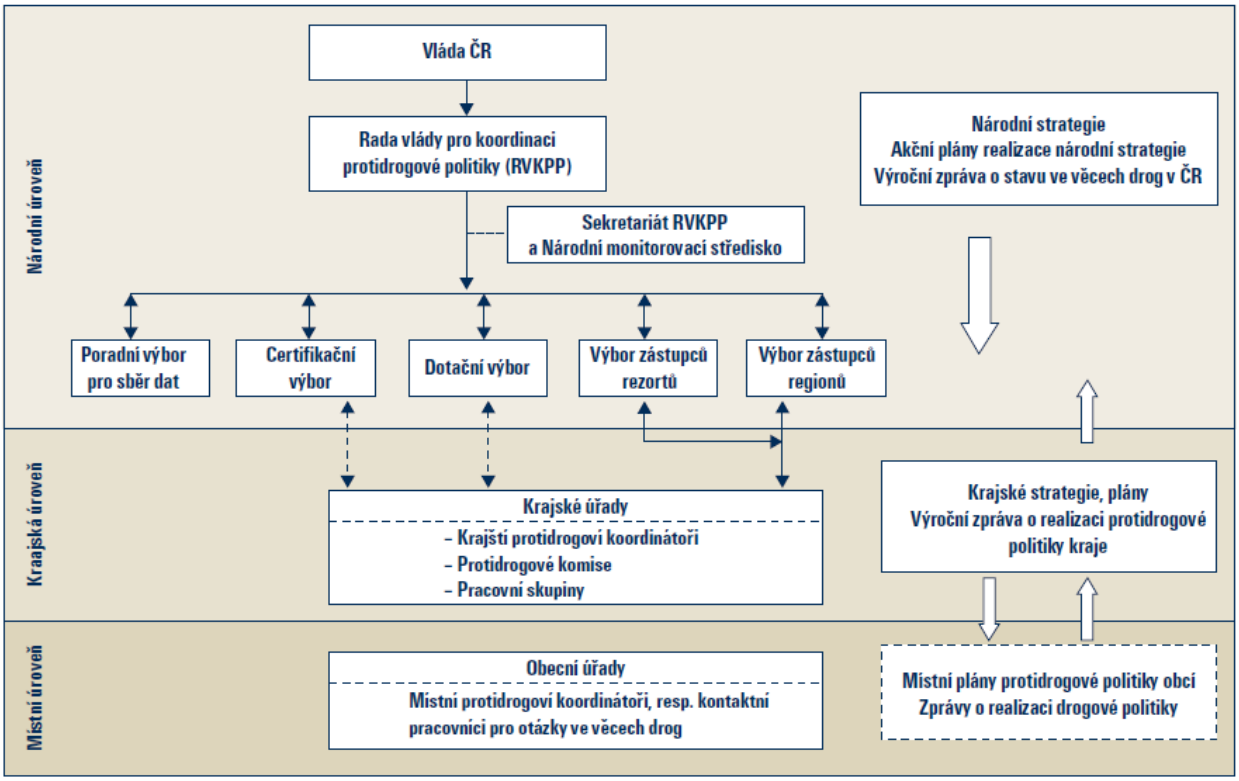
Ministerstvo spravedlnosti	tvorba legislativních návrhů v oblasti trestního práva; zajištění podmínek pro činnost soudů a státních zastupitelství ve věcech týkajících se drogové kriminality; zabezpečení činnosti Probační a mediační služby; realizace služeb prevence, léčby a minimalizace poškození a odpovídající pomoci osobám, závislým na drogách v podmínkách výkonu trestu
Ministerstvo zahraničních věcí	mezinárodní spolupráce; koordinuje plnění úkolů vyplývajících z mezinárodních smluv a z členství v OSN a EU
Ministerstvo zemědělství	spolupracuje při evidenci legální produkce máku setého a konopí
RVKPP	financování, koordinace, vztahy s veřejností

Zdroj: Zpracováno na základě Národní strategie protidrogové politiky 2005-2009

Činnost RVKPP zajišťuje sekretariát RVKPP, který je organizační součástí Úřadu vlády ČR a koordinuje také činnost výborů rady a jejích pracovních skupin. Samostatnou součástí sekretariátu je také **Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti** (NMS), které má za úkol zejména sběr, analýzu a distribuci dat a vydává výroční zprávy o stavu ve věcech drog.

Implementaci drogové politiky na nižších úrovních zajišťoval až do r. 2001 dobře fungující systém okresních protidrogových komisí a protidrogových koordinátorů. Ten byl po reformě veřejné správy prakticky zrušen a musel být vybudován znovu na **krajské a místní úrovni**. V současné době patří mezi hlavní nástroje koordinace drogové politiky na místní úrovni Výbor zástupců regionů, systém krajských a místních protidrogových koordinátorů a protidrogových komisí. Dále vznikají pracovní skupiny a většina krajů a některé obce vytváří své protidrogové strategie a plány. Systém koordinace graficky shrnuje obrázek 6. Kraje a obce při realizaci národní drogové politiky zohledňují místní podmínky a potřeby a navíc v různé míře vyvíjejí vlastní protidrogové strategie a plány (Národní strategie 2010). Podrobnější informace lze nalézt ve dvou zvláštních číslech bulletinu Zaostřeno na drogy (Radimecký, Rendlová a Sklenář 2004 a Kiššová 2009).

Obr. 6. Koordinace české drogové politiky (stav v r. 2009)



Zdroj: Kiššová (2009: 9)

Mezi významné **nadnárodní aktéry** patří především Organizace spojených států, Světová zdravotnická organizace, Evropská unie, Rada Evropy a v oblasti trestní spravedlnosti také Interpol a Europol. Národní drogové politiky ovlivňuje OSN skrze výše zmíněné úmluvy o drogách a věcně se nelegálním drogám věnuje Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*). Ten se zaměřuje především na boj proti organizovanému zločinu na mezinárodní úrovni, terorismu a ilegálním drogám. Věnuje se však také tvorbě veřejněpolitických dokumentů (např. regionální strategie), poskytuje poradenství v této oblasti a aktivně se zapojuje v zemích produkujících drogy. Mezi další nástroje OSN v této oblasti patří Program OSN pro kontrolu drog (*UN Drug Control Programme*), Komise OSN pro narkotika (*Commission on Narcotic Drugs*) a Mezinárodní rada pro kontrolu narkotik (*International Narcotic Control Board*). Obecně lze říci, že převládá zaměření na redukci nabídky drog a kontrolu s jejich nakládáním.

Jistou protiváhu svým zaměřením na zdravotní aspekty problému na nadnárodní úrovni představuje Světová zdravotnická organizace (WHO), především pak její program Zdraví 21, ke kterému se přihlásila i Česká republika. WHO také sleduje indikátory zdravotního stavu populace a koordinuje programy cílené na snížení zdravotních důsledků užívání alkoholu,

tabáku a nelegálních drog. Dalším nadnárodním uskupením je Rada Evropy, na jejíž půdě působí od roku 1971 Pompidou Group. Ta má za úkol posilovat prevenci v oblasti zneužívání drog a nezákonného obchodu s nimi a vytvářet celoevropské multidisciplinární fórum, které umožní otevřenou diskusi a výměnu znalostí a zkušeností mezi politiky, odborníky a vědeckými pracovníky.

Nicméně co se týče přímého vlivu nadnárodních aktérů na drogovou politiku České republiku, nejvlivnějším aktérem je Evropská unie. Na úrovni Evropské komise spadají drogy do gesce dvou Generálních ředitelstev – Spravedlnost, svoboda, bezpečnost (redukce nabídky) a Zdraví a ochrana spotřebitelů (redukce poptávky). V rámci vlivného Výboru stálých zástupců členských zemí při EU (COREPER) vznikla Horizontální pracovní skupina pro problematiku drog (*Horizontal Working Party on Drugs*) a důležitou úlohu sehrává také Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogové závislosti (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, EMCDDA). To vzniklo v roce 1993 jako decentralizovaná agentura EU pro monitorování drog a shromažďuje informací o drogách a drogové legislativě v rámci celé EU. Česká vláda ještě v předvstupním období usilovala o harmonizaci české drogové politiky s evropskou a Národní strategie protidrogové politiky 2001-2004 byla EU hodnocena jako harmonizovaná s požadavky EU (Radimecký 2006). Podobné požadavky byly kladeny i na následující Národní strategii protidrogové politiky 2005-2009 a v rámci tvorby drogové politiky ČR probíhají četná dohadovací řízení (Mravčík, Chromyová, Orlíková et al. 2008). Jak však upozorňuje Radimecký (2006), strategie drogové politiky Evropské unie a České republiky se v některých důležitých aspektech liší. Strategii EU se tak například nepodařilo přijít s jednotnou definicí drogového problému, což může být překážkou právě budoucí harmonizaci drogových politik.

Klíčovými aktéry drogové politiky jsou **nestátní neziskové organizace**, které především zajišťují poskytování služeb prevence, léčby a resocializace a snižování rizik spojených s užíváním drog. Tyto organizace postupně vytvořily komplexní systém nabídky pomoci různým cílovým skupinám ohroženým užíváním všech typů drog. Jeho financování je však z podstatné míry zajišťováno ze státního rozpočtu, což způsobuje jisté napětí a konflikty, především v současné době rozpočtových škrtů. Nejvýznamnější organizace se sdružují v Asociaci nestátních organizací zabývajících se prevencí a léčbou drogových závislostí (A.N.O.).

Vzhledem k odborné povaze problému užívání drog jsou významnými aktéry drogové politiky **odborné společnosti** a centra. Mezi nejvýznamnější organizace patří Společnost pro návykové nemoci České lékařské společnosti J. E. Purkyně a Centrum adiktologie, multidisciplinární výukové a výzkumné pracoviště Psychiatrické kliniky 1. LF a VFN Univerzity Karlovy v Praze. Odborníci z těchto organizací se podílejí na přípravě, realizaci a vyhodnocování opatření drogové politiky a poskytují poradenství pro orgány veřejné správy.

V agendě českých **politických stran** nepatří drogová politika mezi priority[56] a pouze některé z nich mají ucelenou a konkrétnější představu formulovanou v rámci svého programu (např. KDU-ČSL). Analýza programových a dalších dokumentů politických stran ukazuje, že „*pojetí drogové politiky vykazuje konzistentní vývoj, kdy nedochází k žádným zásadnějším změnám. Všechny relevantní strany považují drogy za velmi závažný sociální problém, který je třeba řešit kombinací preventivních a represivních opatření. Rozdíly je možné pozorovat spíše u konkrétních dílčích témat, jako je například … otázka legalizace marihuany.*“ (Čmiel, Drgonec, Engliš et al. 2008: 10) Podobně průzkum názorů českých politických stran na oblast drogové politiky[57] poukázal na relativní shodu hlavních politických stran v základních principech a nevyjasněnost v případě konkrétních opatření (především u ODS, ale i KSČM).

[56] Např. současný ředitel sekce pro koordinaci protidrogové politiky RVKPP Jindřich Vobořil označil v rozhovoru pro Rádio Česko za velký problém právě nedostatek zájmu politiků (viz http://www.rozhlas.cz/radio_cesko/exkluzivne/_zprava/vlada-projedna-material-o-nedostatku-penez-na-protidrogovou-problematiku—808171) (stav k 7. 12. 2010).

[57] Průzkum z roku 2009 vycházel z Evropské iniciativy drogové politiky (EDPI) a jeho cílem bylo získat informace v otázkách drogové politiky od jednotlivých politických stran kandidujících v té době do Evropského parlamentu. Výsledky jsou dostupné na http://www.legalizace.cz/2010/05/4356/ (stav k 7. 12. 2010).

6. Užívání nelegálních drog z pohledu aktérů české drogové politiky[58]

V této kapitole je popsán konkrétní postup terénního šetření aktérů drogové politiky, který proběhl na počátku roku 2009. Šetření mělo formu osobního rozhovoru, v jehož první fázi provedli účastníci třídění výroků a v druhé fázi odpovídali na otázky z dotazníkového archu. Až na výjimky proběhly obě fáze v rámci jednoho setkání (obvykle na pracovišti účastníka) a odpovědi byly zaznamenány tazatelem. Z celkového počtu 24 rozhovorů jich 16 provedl autor práce osobně, dalších 8 rozhovorů realizovala autorem proškolená spolupracovnice. Všem účastníkům byla zaručena anonymita a v práci proto nejsou uváděny žádné údaje, které by mohli vést k jejich identifikaci.

Kapitola je strukturována podle jednotlivých kroků metody Q, tj. od výběru výroků a účastníků až po provedení třídění a vyhodnocení výsledků. Samostatná část je také věnována analýze dat z doplňujícího dotazníkového šetření.

6.1 Výběr výroků

Výběr zdrojů pro prvotní soubor výroků (*concourse*) vycházel z duální povahy zkoumaného diskurzu. Ten není ani čistě odborný, protože mezi aktéry bezpochyby patří i lidé bez odborného vzdělání. Navíc se jedná o silně multidisciplinární oblast veřejné politiky, kde působí aktéři z různých oborů od medicíny, přes psychologii až po kriminologii. Na druhou stranu se však nejedná pouze o každodenní (laický) diskurz, protože mezi aktéry převládají lidé, kteří se problematikou užívání drog popř. jejími konkrétní aspekty zabývají dlouhodobě v rámci své profese. Prvotní výběr výroků proto vycházel jak ze zdrojů určených široké veřejnosti, tak zdrojů odborných. V rámci první kategorie byly zařazeny rozhovory s aktéry publikované v denním tisku a časopisech (Literární noviny, Lidové noviny, Britské listy, MF Dnes, Právo, Respekt), přepisy rozhlasových diskusí (BBC – Rádio Česko) a také články publikované na stránkách politiků a občanských aktivistů. Na pomezí první a druhé kategorie se nacházejí výroky publikované na stránkách think-tanků, informačních serverech o drogách a patří sem také oficiální stanoviska Národní protidrogové centrály (obvykle v reakci na články publikované v tisku). Tyto projevy běžného diskurzu byly doplněny výroky z vládních strategických dokumentů a odborných publikací a článků (*Criminal Justice Policy Review*,

[58] Tato kapitola byla publikována v mírně upravené podobě pod názvem *Pragmatici, represionisté a preventisté v drogové politice* (Nekola 2010).

Adiktologie, *Central European Journal of Public Policy*) i s ohledem na to, aby bylo dosaženo pokrytí i odborných témat, která nebyla reflektována v běžném diskurzu. Vzhledem k zaměření a cílům studie vycházel výběr převážně z domácích zdrojů, pouze několik málo výroků bylo převzato ze zahraničních zdrojů.[59]

Po prozkoumání struktury prvotního souboru výroků byl proveden strukturovaný výběr, pomocí kterého jsou výroky organizovány do teoretických kategorií tak, aby nebylo opomenuto žádné podstatné téma. Kategorie byly vybrány jednak na základě teorie ACF, jednak s ohledem na to, aby byly zahrnuty všechny hlavní strategie drogové politiky. Výběr výroků se tak snažil pokrýt obě úrovně přesvědčení přímo souvisejících s drogovou politikou (viz veřejněpolitická přesvědčení a druhotné aspekty v tabulce 7). Druhým kritériem výběru bylo zahrnutí všech čtyř hlavních strategií drogové politiky, tj. vymáhání práva (represe), prevence, léčby spolu se sociální rehabilitací a minimalizace poškození. Zvláštní důraz byl potom kladen na aspekty spojené s nelegálním statusem drog, především pak v souvislosti s kontroverzní změnou drogové politiky ve druhé polovině 90. let (viz Morávek 2007) a novelizací trestního zákoníku, která probíhala v době šetření.

Tab. 7. Struktura veřejněpolitických a druhotných přesvědčení pro výběr výroků

Veřejněpolitická přesvědčení	Druhotné aspekty
• Základní hodnotové orientace. • Identifikace nejvíce ohrožených skupin. • Celková závažnost problému. • Základní příčiny problému. • Vhodné rozložení pravomocí mezi vládními úrovněmi. • Prioritní nástroje veřejné politiky. • Schopnost společnosti (vy)řešit problém. • Účast veřejnosti, expertů a volených zástupců.	• Závažnost specifických aspektů problému v určitém prostředí. • Důležitost různých kauzálních vztahů v určitém prostředí nebo čase. • Rozhodnutí týkající se správních pravidel, alokace rozpočtu apod. • Výkon specifických programů nebo institucí.

Zdroj: Sabatier (1998: 112-113), úpravy autor

[59] Viz např. výrok č. 18 „Společnost může zmírnit rizika a škody spojené s drogami tím, že bude podporovat jejich zodpovědné užívání“. Téma zodpovědného užívání drog je v ČR spojeno prakticky výlučně s drogami legálními, konkrétně s alkoholem. V případě alkoholu existují iniciativy jako je „Pij s rozumem“, za kterými stojí tzv. zodpovědní výrobci lihovin apod.

Z hlediska teorie ACF jsou pro advokační koalice klíčová především veřejněpolitická přesvědčení, která tvoří „lepidlo“ koalice. ACF rozlišuje celkem deset principů (*precepts*), které vnitřně strukturují veřejně politická přesvědčení (Sabatier 1998). Pro identifikaci alespoň dvou advokačních koalic v subsystému v rámci empirického šetření je podle autorů teorie dostačující operacionalizovat alespoň dva až tři tyto principy (Sabatier a Weible 2007: 195). Nicméně doporučují jich zahrnout co nejvíce, aby mohly být analyzovány také případné rozdíly uvnitř koalic nebo identifikovány další možné koalice aktérů. V rámci metody Q jich proto bylo zahrnuto celkem osm a zbylá dvě byla alespoň částečně pokryta v dotazníkovém šetření. Pro účely ověření hypotézy ohledně vztahu mezi různými úrovněmi přesvědčení byly do šetření zahrnuty také druhotné aspekty, jejichž struktura opět vychází z komponent popsaných Sabatierem (1998).

Konečný výběr výroků (*Q-sample*) byl tedy proveden strukturovaně a do výběru bylo nakonec zařazeno 38 výroků tak, aby reflektovaly úplné spektrum názorů sebraných v rámci prvotního výběru. Některé výroky byly také přeformulovány na základě pilotáže a konzultací s odborníky a laiky tak, aby byly srozumitelné všem aktérům. Počet výroků byl dán počtem kategorií a upraven tak, aby nedocházelo k přetěžování účastníků příliš vysokým počtem výroků k posouzení a roztřídění. Pro posouzení výroků byla zvolena 7 bodová škála od +3 (naprosto souhlasím) do -3 (naprosto nesouhlasím). Všech 38 výroků mohli účastníci rozdělit podle schématu 3 výroky nejvíce souhlasné, resp. nesouhlasné (+3/-3), 5 výroků méně souhlasných/nesouhlasných (+2/-2), 7 výroků nejméně souhlasných/nesouhlasných (+1/-1) a konečně 8 výroků neutrálních popř. z jiných důvodů nezařaditelných (0). Příklad výsledného třídění Q je znázorněn na obrázku 7, plné znění všech výroků je uvedeno v tabulce 8.

6.2 Výběr účastníků

Prvotní výběr účastníků šetření vycházel z teorie advokačních koalic, která mezi klíčové aktéry politického procesu zahrnuje nejen politiky a zástupce zájmových skupin, ale také odborníky (akademici, praktici, úředníci), žurnalisty, soudce nebo občanské aktivisty (Sabatier a Jenkins-Smith 1993, 1999). Konkrétní účastníci byli vybráni na základě studia odborných textů o vývoji drogové politiky v České republice, oficiálních vládních dokumentů a analýzy médií (denní tisk, časopisy, přepisy rozhovorů, oficiální stanoviska atd.). Důležitým kritériem pro výběr byla dlouhodobá a aktivní účast na tvorbě a realizaci drogové politiky (např. formou placeného zaměstnání, ale také členstvím ve vládních komisích nebo zpracováním odborné studie na zakázku vládních úřadů). Seznam byl následně rozšířen o

jména, která byla navržena experty na drogovou politiku při pilotáži a při samotných rozhovorech s účastníky a splňovala toto kritérium. Jedinou výjimkou z tohoto pravidla bylo zahrnutí žurnalistů, kteří se v rámci své profese aktivně zapojovali do tvorby drogové politiky a prezentovali své postoje a přesvědčení v této oblasti.

Celkem bylo provedeno 24 rozhovorů, z toho dva rozhovory s vysoce postavenými policisty dlouhodobě působícími v Národní protidrogové centrále, čtyři rozhovory s lidmi zastávající vedoucí pozice v organizacích poskytujících služby pro drogově závislé, čtyři s experty působícími ve výzkumu a tři s experty ve veřejné správě. Dále byli dotazováni čtyři politici (z toho dva poslanci), kteří se angažovali v problematice nelegálních drog, jeden soudce Nejvyššího soudu ČR podílející se na rekodifikaci Trestního zákoníku, tři žurnalisté a tři lidé z občanských sdružení aktivně se angažujících v drogové politice.

6.3 Provedení Q-třídění a rozhovorů

Po pilotním vyzkoušení několika způsobů třídění byla pro šetření aktérů zvolena v literatuře zatím neuvedená kombinace kartiček z tvrdého papíru (jedna kartička pro jeden výrok spolu s jeho číslem) a softwarového nástroje s názvem *FlashQ*.[60] Zatímco tradičnější kartičky umožňují účastníkům fyzicky manipulovat s výroky, jednoduše se k nim vracet a také jsou lépe čitelné, elektronická verze nabízí jednodušší a názornější manipulaci s výroky v pozdějších fázích třídění, optickou kontrolu správnosti umístění výroků a automatické zaznamenání výsledku ve formě, kterou lze jednoduše převést do programu pro analýzu. Jinými slovy, kartičky jsou obecně vhodnější pro účastníky, zatímco software pro tazatele. Proto byla zvolena kombinace, kdy účastník pracoval s výroky na kartičkách a tazatel výsledky zaznamenával pomocí programu *FlashQ*.

Postup třídění, který je v literatuře zmiňován nejčastěji a je i popsán v metodologické části práce, byl na základě pilotáže upraven tak, aby byl méně časově náročný a pro účastníky jednodušší. Každý účastník byl požádán, aby po prvním hrubém roztřídění vybral z hromádky souhlasných výroků nejdříve 3, se kterými souhlasí nejvíce, a hned poté 5, se kterými souhlasí o něco méně (míra souhlasu odpovídá škále +3, resp. +2). Zbylé výroky pak byly automaticky zařazeny do kategorie +1. Pouze v případě, že jich bylo více, než odpovídalo danému

[60] Volně dostupný na http://www.hackert.biz/flashq/home/.

rozložení, byl účastník požádán o jejich další roztřídění. Analogicky pak bylo postupováno s výroky nesouhlasnými a nakonec se účastník vrátil k hodnocení výroků původně zařazených mezi neutrální. Díky této úpravě nemusel účastník přeskakovat při výběru ze souhlasných na nesouhlasné a zpět (jak je tomu v původním postupu), ale postupně vytřídil nejdříve souhlasné výroky a potom nesouhlasné.[61]

Pokud se účastníci při hodnocení dostali do situace, kdy se u stejně hodnocených výroků (např. +3) museli rozhodnout o jejich přeřazení z důvodu nedostatku volných políček v dané kategorii, byli instruováni, aby výrokům z jejich pohledu významnějším pro drogovou politiku přiřadili větší prioritu. Po ukončení třídění byli účastníci požádáni o podrobnější komentář všech výroků, se kterými naprosto souhlasili a nesouhlasili (tj. celkem šest krajních výroků). Poté následovalo doprovodné dotazníkové šetření, kterému je věnována samostatná podkapitola níže.

6.4 Výsledky a jejich interpretace

Statistická analýza byla provedena pomocí programu *PQMethod*.[62] Faktorová analýza korelační matice všech třídění byla provedena centroidní metodou[63] a získané faktory byly následně rotovány procedurou varimax a dvěma ručními rotacemi (*manual / judgemental rotation*) mezi faktory 4 a 6 (o 33 stupňů), resp. 2 a 3 (o 14 stupňů). Výsledné faktory pro interpretaci byly vybrány na základě tří kritérií: (1) velikost *eigeinvalue* větší než jedna tak, aby byl daný faktor statisticky signifikantní a (2) minimálně dvě statisticky signifikantní třídění (faktorové zátěže) pro daný faktor (viz Brown 1980, McKeown a Thomas 1988, Watts a Stenner 2005). Faktorové zátěže byly v tomto konkrétním případě signifikantní na hladině významnosti 0,05, jestliže jejich hodnota byla rovna nebo překročila ±0,32. Jako třetí pomocné kritérium byla stanovena minimální velikost vysvětlení rozptylu na 10 %. Takto provedená faktorová analýza odhalila celkem tři nezávislé faktory, které tak reprezentují tři odlišné perspektivy přítomné ve vzorku účastníků. První faktor A výrazně dominuje počtem třídění, které ho definují (n=12), a vysvětluje celkovou varianci z 32 %. Druhý faktor B definuje celkem 5 třídění a vysvětluje celkovou varianci z 15 %. Poslední faktor C je

[61] Pro příklad výsledného třídění viz obrázek 3 výše.

[62] Volně dostupný na http://www.lrz-muenchen.de/~schmolck/qmethod/.

[63] Centroidní metoda (*centroid analysis*) počítá vzdálenost shluků jako euklidovskou vzdálenost jejich centroidů, tj. průměrů proměnných v jednotlivých shlucích.

definován čtyřmi tříděními a vysvětluje varianci z 10 %. Pouze tři třídění nebylo možné přiřadit, protože jejich faktorové zátěže nebyly pro žádný z identifikovaných faktorů statisticky signifikantní. Tabulka 8 zobrazuje získané faktory, které si lze představit jako ideální Q-třídění, kolem kterých se seskupují empiricky získaná třídění statisticky signifikantní pro daný faktor (viz faktorové pole výše).

Tab. 8. Hodnoty Q-třídění pro jednotlivé faktory a výroky

#	Výrok	Faktorová pole		
		A	B	C
1	Užívání nelegálních drog a s ním spojené jevy představují v České republice vážný společenský problém.	-1	2	0
2	Tzv. drogový problém je způsoben především nepřiměřenou reakcí společnosti na užívání drog (např. prohibice).	0	-2	-2
3	Závislost na drogách je projevem slabé vůle jednotlivce.	-2	-1	-1
4	Závislé uživatele nelegálních drog je nutno především léčit, ne trestat.	3	2	2
5	Uživatelé nelegálních drog představují vážnou zdravotní hrozbu pro své okolí (infekční choroby, nehody pod vlivem drogy).	-1	1	2
6	Geny se podílejí na vzniku drogové závislosti přibližně stejnou měrou jako prostředí.	0	0	-3
7	Užívání nelegálních drog je odborný problém, který by neměl být součástí politického boje.	3	-1	-1
8	Prosazení zásadních změn v drogové politice se neobejde bez podpory veřejnosti.	0	1	3
9	Drogová politika založená na vědeckých poznatcích dokáže udržet problémy spojené s užíváním drog ve společensky přijatelné míře.	2	0	1
10	Je třeba přijmout skutečnost, že drogy jsou přirozenou součástí života lidí.	3	0	-2
11	Vláda by neměla dopustit, aby se užívání nelegálních drog stalo běžným sociálním jevem.	0	3	0
12	Drogová politika ČR by měla mít jako konečný cíl společnost bez drog.	-3	1	1
13	Uživatelé nelegálních drog způsobují společnosti vážné ekonomické škody (majetková trestná činnost, prodej drog).	-1	2	2
14	Část prostředků, které jsou v České republice nyní vydávány na prosazování práva v souvislosti s drogovou kriminalitou, by se měla přesunout na jiné aktivity (prevence, léčba, resocializace, snižování rizik).	1	-2	2

15	Drogová politika České republiky by se měla zaměřit především na tzv. problémové užívání drog (tj. injekční užívání a/nebo dlouhodobé či pravidelné užívání heroinu a pervitinu).	2	-1	-2
16	Policie by měla vytlačovat uživatele drog z veřejných prostranství.	-2	1	1
17	Včasné zachycení drobné kriminality související s nelegálními drogami umožňuje předcházet kriminalitě závažné (loupeže, vraždy, organizovaný zločin).	-1	1	0
18	Společnost může zmírnit rizika a škody spojené s drogami tím, že bude podporovat jejich zodpovědné užívání.	1	-2	0
19	Zákaz držení nelegálních drog přispívá k podchycení drogové závislosti již v raném stadiu.	-2	1	-1
20	Tvrdé postihy za drogovou kriminalitu (výroba, prodej atd.) vedou v konečném důsledku ke snížení počtu uživatelů nelegálních drog.	-3	0	1
21	Primární prevence by měla vycházet ze základního postoje, že jakékoliv drogy jsou škodlivé.	-1	3	3
22	Primární prevence by měla klást důraz na minimalizaci možných rizik spojených s užíváním drog.	1	0	1
23	Větší společenské škody než samotné užívání nelegálních drog způsobuje to, že se uživatelé dostávají do kontaktu s kriminálním prostředím.	0	0	0
24	Rozhodnutí nastoupit léčbu musí vyjít od uživatele drog samotného.	1	-1	1
25	Podávání náhradní nebo původní drogy pod lékařským dozorem představuje efektivní způsob, jak snížit drogovou trestnou činnost.	2	0	-1
26	Minimalizace poškození (harm reduction) propaguje užívání drog.	-3	-1	-2
27	Legalizace prodeje doposud nelegálních drog by vedla k jejich zvýšené konzumaci.	-1	1	2
28	Nelegální status některých drog zbytečně omezuje využití jejich pozitivních účinků.	1	-1	-1
29	Uživatelé drog poškozují především sami sebe.	1	2	1
30	Užívání nelegálních drog podrývá hodnoty, na kterých je naše společnost založena.	-2	2	0
31	Prosazování trestnosti držení nelegálních drog pro vlastní potřebu je z hlediska společenských nákladů nevýhodné.	2	-3	0
32	Kraje by měly mít pravomoc rozhodovat o postizích za držení drog.	-1	-2	-1
33	Demoralizující dopad kriminalizace nelegálních drog na vztah mladé generace k zákonům je daleko větším zlem než všechna drogová rizika dohromady.	0	-3	-2
34	Minimalizace poškození (harm reduction) jen prodlužuje dobu závislosti u těch, kteří se neodhodlali k dlouhodobé léčbě.	-2	-1	-1

35	Rozdělování peněz a řízení preventivních programů musí být v co největší míře vykonáváno z úrovně územních samospráv.	0	0	0
36	Těžištěm drogové politiky musí být prevence.	2	3	3
37	Legalizací nelegálních drog by vláda ušetřila značné množství zdrojů, které by bylo možné věnovat na boj proti skutečným zločinům.	0	-3	-3
38	Zdravotní rizika spojená s užíváním nelegálních drog jsou do značné míry způsobená právě jejich nelegálním statusem.	1	-2	-3

Zdroj: autor

Již na základě faktorových polí lze usuzovat charakteristiky jednotlivých faktorů, resp. perspektiv aktérů drogové politiky. Jestliže se například zaměříme na výrok č. 10 („Je třeba přijmout skutečnost, že drogy jsou přirozenou součástí života lidí."), jsou patrné velké rozdíly v míře souhlasu mezi jednotlivými faktory. Zatímco v případě faktoru A se jedná o klíčový výrok s maximálním souhlasem (+3), pro faktor B není tento aspekt příliš podstatný (0) a pro faktor C se naopak jedná o výrok s významným nesouhlasem (-2). Přesnější základ pro rozlišení mezi jednotlivými faktory a jejich interpretaci však poskytují rozdílové skóry výroků, které umožňují identifikovat rozlišovací výroky pro jednotlivé faktory.

6.4.1 Faktor A – Pragmatičtí profesionálové

Pro faktor A jsou podle míry souhlasu nejvíce charakteristické výroky „Je třeba přijmout skutečnost, že drogy jsou přirozenou součástí života lidí." (+3; 2,13), „Závislé uživatele nelegálních drog je nutno především léčit, ne trestat." (+3; 1,39) a „Užívání nelegálních drog je odborný problém, který by neměl být součástí politického boje." (+3; 1,34).[64] Aktéři sdílející perspektivu reprezentovanou faktorem A vyjadřovali s těmito výroky největší souhlas a naopak aktéři sdílející faktory B a C je spíše odmítají.[65] Podobně je tomu u výroků „Prosazování trestnosti držení nelegálních drog pro vlastní potřebu je z hlediska společenských nákladů nevýhodné.", „Podávání náhradní nebo původní drogy pod lékařským dozorem představuje efektivní způsob, jak snížit drogovou trestnou činnost.", „Těžištěm drogové politiky musí být prevence." a „Drogová politika České republiky by se měla zaměřit především na tzv. problémové užívání drog (tj. injekční užívání a/nebo dlouhodobé či pravidelné užívání heroinu a pervitinu)."

[64] První číslo v závorce představuje pozici výroku na škále faktorového pole pro daný faktor a druhé číslo udává z-skór daného výroku (tj. normalizovaný vážený průměrný skór z odpovědí účastníků definujících daný faktor – viz výše).

[65] Kromě výroku č. 4, kde se všechny tři perspektivy více méně shodují na prioritě léčby před trestem.

Všechny tyto výroky lze interpretovat tak, že vyjadřují **pragmatický pohled** na užívání nelegálních drog a zásadní předpoklady, jak problémy spojené s užíváním řešit. Klíčovým aspektem tohoto pohledu je přijetí faktu, že drogy tu „*byly, jsou a budou*“ (Účastníci č. 5, 9 a 15), a že tedy v každé době a společnosti jsou jedinci, kteří drogy užívají bez ohledu na jejich legální či nelegální status a nepříznivé důsledky, které užívání může přinášet. Tento pohled ještě nemusí znamenat schvalování samotného užívání drog, ale právě pragmatické konstatování, že represivně zaměřený boj proti drogám nelze vyhrát popř. problém spíše zhoršuje. Slovy účastníka č. 9: „*Pokud nepřijmeme [drogy jako přirozenou součást života lidí], budeme vydávat nesmyslné množství energie, kterou je možné využít lépe.*“

Pragmatici také často zmiňovali funkce, které drogy mohou pro jednotlivce a společnost mít. Nejsou to tedy pouze v médiích i odborných publikacích častěji zdůrazňované škodlivé důsledky užívání, ale také funkce pozitivní, pro které konec konců lidé s užíváním drog začínají. Drogy představují jeden ze způsobů, jak navodit změněný stav vědomí, „což je přirozená lidská potřeba“ (Účastník č. 4). S tím úzce souvisí také nelegální status některých drog, kdy „vzniká neoprávněný dojem, že nejsou přirozenou součástí života“ (Účastník č. 17). Spíše než se snažit drogy ze společnosti vymítit, je třeba poskytnout lidem dostatek informací (Účastníci č. 5 a 23).

Celkem pochopitelně a v souladu s pragmatickým pohledem na užívání drog striktně odmítají aktéři výrok „Drogová politika ČR by měla mít jako konečný cíl společnost bez drog.“ (-3; -1,84). Jedná se podle nich o nerealistický cíl, kterého nelze dosáhnout, a který tak snižuje důvěryhodnost a realizovatelnost (pragmatické) drogové politiky.

„Společnost bez drog je naprostá utopie. Jen když opravdu přijmeme, že návykové a psychotropní látky jsou součástí lidské společnosti, tak můžeme ty jevy nějak kontrolovat. Nulová tolerance znamená nulovou kontrolu.“ (Účastník č. 18)

“[Společnost bez drog je] utopický cíl. Drogová politika by měla být realistická, pragmatická.“ (Účastník č. 18)

Taková společnost by navíc postrádala pozitivní působení, které užívání drog může přinášet. Protože „*společnost drogy potřebuje*“ a „*kdyby nebyly rebelové, tak se společnost nevyvíjí*“ (Účastník č. 7, resp. 23). Jedná se také o pokrytecký cíl „*společnosti bez zakázaných drog*“ (Účastník č. 5), jejichž legální či nelegální status je dán spíše morálkou a zájmy většinové společnosti. V souladu s tímto postojem vyvolává výrazně odmítavou reakci výrok

„Užívání nelegálních drog podrývá hodnoty, na kterých je naše společnost založena.“ (-2; -1,53). Hlavní kritika tohoto výroku zpochybňovala to, zda vůbec nějaké takové hodnoty existují, popř. jaké hodnoty to vlastně jsou.

„Naše společnost není založena na žádných hodnotách, drogy nemají co podrývat. Bohužel…“ (Účastník č. 24)

Na tomto výroku lze dobře ilustrovat hodnotové pozadí rozporů existujících v drogové politice. V obecném diskurzu tento výrok obvykle poukazuje na tradiční (křesťanské, konzervativní) hodnoty a jejich nekompatibilitu s užíváním drog a většina účastníků si tento výrok také tak interpretovala. Zároveň však někteří upozorňovali na to, že souhlas či nesouhlas s výrokem je podmíněn tím, jaké hodnoty považují za základní. Např. jestliže je „*dnešní hodnotou konzum, tak ten určitě nepodrývá*“ (Účastník č. 5), stejně tak nepodrývá hodnotu osobní svobody jedince apod.

„Užívání nelegálních drog absolutně podporuje hodnoty, na kterých je tato společnost založená (např. kreativita). Je to minimálně půl na půl …. To, co podrývá tyto hodnoty, je navazující trestná činnost (předražené ilegální drogy apod.).“ (Účastník č. 17)

Přestože tedy aktéři zastávající tuto perspektivu výrok odmítají, jsou si vědomi, že užívání drog může být spojeno s nonkonformním životním stylem, který zpochybňuje hodnoty většinové společnosti a vyvolává odmítavé reakce.

„Společnost je postavena na vratkých hodnotách a vybočení z normálu [užívání drog] lidi znejišťuje.“ (Účastník č. 4)

Druhou dimenzi této perspektivy, která úzce souvisí s pragmatismem, tvoří důraz na **odbornou povahu** problému. Explicitně je vyjádřena výrokem, že „Užívání nelegálních drog je odborný problém, který by neměl být součástí politického boje.“ (+3; 1,34), ale je patrná i z dalších výroků, významně definujících tento faktor. Aktéři sdílející tuto perspektivu kritizují politiky, za to, že téma drog „ukradli“ odborníkům a udělali z něj politikum. Pro takové (zne)užití drogového problému pro politické účely jsou charakteristické především iracionalita) a populismus.

„V politickém boji se nepoužívají racionální argumenty“ (Účastník č. 5)

„Místo racionálních řešení tak do toho vstupují emoce, politici se snaží získávat hlasy voličů na jednoduchých slibech jako je společnost bez drog.“ (Účastník č. 15).

Avšak přestože se vyskytly i hlasy odmítající přiznat politikům a dalším neodborníkům významnější roli při řešení problémů spojených s užíváním drog (viz např. níže výrok účastníka č. 21), nelze mluvit o naprostém odmítnutí politiky jako takové (a tudíž „kolonizaci“ drogové problematiky odbornou komunitou). Spíše je patrná snaha o podřízení politické sféry sféře odborné, kdy by role politiků spočívala v přijímání odborníky navržených (tzn. racionálních a na důkazu založených) opatřeních a především pak jejich vysvětlování veřejnosti. „*Rolí politiků je být věcný a vysvětlovat*“ (Účastník č. 15) a mají využít své vůdčí role k „*poučení veřejnosti spíše než k dělání líbivé politiky*“ (Účastník č. 5).[66]

„Protože je užívání drog do téměř absolutní míry odborný problém, tak [jedině] vědecké poznání umožňuje udržet tento problém v nějakých mezích.“ (Účastník č. 21)

V souladu s tím, co již bylo řečeno, lze očekávat, že aktéři zastávající tuto perspektivu budou vyjadřovat značnou míru důvěry ve vědu a tím i takovou drogovou politiku, která bude na vědeckých poznatcích založena.[67] Tento aspekt je vyjádřen výrokem „Drogová politika založená na vědeckých poznatcích dokáže udržet problémy spojené s užíváním drog ve společensky přijatelné míře.“, který opravdu patří mezi souhlasné výroky v rámci faktoru A (+2). Avšak vzhledem k tomu, že s ním více či méně souhlasí také aktéři zastávající odlišné perspektivy, nepatří mezi výroky definující.

Přehled všech rozlišovacích výroků pro faktor A je uveden v příloze A.

6.4.2 Faktor B – principiální represionisté

Faktor B představuje z velké části protiklad k faktoru A a do určité míry jej můžeme chápat jako zrcadlově obrácenou perspektivu. Podle míry souhlasu, resp. nesouhlasu jsou klíčové následující výroky: „Vláda by neměla dopustit, aby se užívání nelegálních drog stalo běžným sociálním jevem.“ (+3; 1,7), resp. „Prosazování trestnosti držení nelegálních drog pro vlastní

[66] V této souvislosti je příznačné, že oproti ostatním dvěma perspektivám nepředstavuje pro tento pohled veřejnost významného aktéra, jehož podpora je nutná k provedení významných změn drogové politiky (viz výrok č. 8). Vzhledem k odborné a vysoce komplexní povaze problému jej veřejnost pravděpodobně nemůže dostatečně pochopit, když navíc politici selhávají ve své roli názorových vůdců schopných problematiku drog veřejnosti srozumitelně vysvětlit.

[67] Slovy účastníka č. 9, „Kdybych tomu nevěřila, nemohla bych svou práci [výzkumníka]dělat.“

potřebu je z hlediska společenských nákladů nevýhodné.“ (-3; -1,81). V ostrém kontrastu oproti ostatním dvěma faktorům tak staví faktor B do popředí aktivní roli vlády v boji proti nelegálním drogám, jež podrývají základní hodnoty společnosti (+2; 1,19), a jejichž užívání představuje vážný společenský problém (+2; 1,09).

„Užívání nelegálních drog přináší značné celospolečenské problémy. Je to sociálně-patologický jev, na který musí vláda reagovat i s ohledem na mezinárodní závazky.“ (Účastník č. 19)

„Nelegální drogy představují riziko pro stát. Polovina lidí má zkušenost s drogou, uživatelé drog nastupují do ozbrojených složek apod. Zneužívání drog podrývá principy křesťansko-židovské civilizace, rodinu i vztah k dětem.“ (Účastník č. 11)

Z tohoto pohledu vlastně ani vláda jinou možnost než aktivně vystupovat proti nelegálním drogám nemá, protože je jednak „placena za to, aby vytvářela bezpečné prostředí pro život“ (Účastník č. 11) a jednak je vázána příslušnou legislativou (Účastníci č. 6 a 19). Nicméně to ještě nutně nemusí znamenat, že by hlavním cílem drogové politiky měla být společnost bez drog. Tento cíl má sice převažující podporu (+1, 0,68), ale rozhodně není alfou a omegou celé perspektivy.

Klíčovou otázkou zůstává, jak by takový aktivní přístup vlády a drogová politika obecně měly vypadat? Podle zastánců této perspektivy by měl mít jednoznačně **represivní charakter**, což dokládá pozitivní hodnocení represivně zaměřených opatření a naopak odmítání výroků naznačujících neefektivitu represivního přístupu a nabízejících jiné přístupy. Oproti ostatním dvěma perspektivám tak považují za efektivní postihování drobné drogové kriminality i zákaz držení nelegálních drog (viz výroky 17, 19 a 31), spíše skepticky se stavějí k substituční léčbě a možnosti využití pozitivních účinků nelegálních drog (výrok 25, resp. 28) a striktně odmítají diskutovat o zodpovědném užívání nelegálních drog (už z toho důvodu, že jsou nelegální) a navyšování prostředků na prevenci a léčbu na úkor vymáhání práva (výrok 18, resp. 14). Vzhledem k celospolečenské závažnosti problému také nepovažují za vhodné orientovat drogovou politiku především na problémové uživatele tak, jak jsou v současnosti definováni.

V tomto kontextu se jako zásadní opatření jeví právě trestnost držby nelegálních drog, jež má vést jak ke snižování nabídky (omezení distribuce), tak poptávky (omezení užívání).

„Držba a užívání drog jsou spojené nádoby. Užívání není v České republice trestné, ale je to jednoznačně prvek, který se snažíme primárně ovlivnit protidrogovou politikou. Nelegálnost drog zde není sama o sobě, ale aby se zabránilo užívání. Bez trestnosti držby není společnost schopna naplnit primární cíl protidrogové politiky. Navíc užívání vede v řadě případů k jednání v rozporu se zákonem (k poškozování jiných).“ (Účastník č. 6)

Podobně jako v případě role vlády a dalších aspektů problému užívání nelegálních drog i trestnost držby je vnímána jako **věc principu** opřená o nezpochybnitelnou logiku. Jestliže jsou některé drogy nelegální, potom je nutné jejich užívání potírat a stanovené normy vymáhat. Aby byl boj proti drogám efektivní, musí být možné postihovat nejenom výrobu a prodej nelegálních drog, ale také jejich držbu, protože „*každý uživatel je potenciální dealer*“ (Účastník č. 13). Zpochybnění této zásady pouze otvírá prostor pro relativizaci práva a nahrává dealerům drog. Nicméně otázkou zůstává, jak by se postoje represionistů k užívání nelegálních drog změnily, pokud by došlo k jejich legalizaci. Lze vyslovit hypotézu, že alespoň v případě drog jako je marihuana nebo extáze by se jejich postoje posunuly směrem k větší toleranci.

Přehled všech rozlišovacích výroků pro faktor B je uveden v příloze B.

6.4.3 Faktor C – Nevyhranění preventisté

Faktor C je do jisté míry komplementární k faktoru B, což je vyjádřeno i vysokým korelačním koeficientem mezi těmito dvěma faktory (0,61).[68] Společně sdílí předpoklad, že nelegální drogy představují problém a společnost, resp. vláda by k němu měla zaujmout aktivní přístup.

„Každá politika by měla mít cíl a společnost bez drog je cíl nejvyšší. Nesmíme mít poraženecký přístup.“ (Účastník č. 1)

„Nemůžeme přijmout, že se nic neděje. Reakce společnosti není nepřiměřená, drogy jsou bohužel její součástí. Užívání drog je problém proto, že závislí mezi námi žijí, kradou apod. a rozhodně by nezmizel, pokud by se neřešil.“ (Účastník č. 2)

[68] Zároveň oba tyto faktory představují odlišnou perspektivu oproti faktoru A. Vyjádřeno korelačními koeficienty se nejvíce liší faktor A od faktoru B (- 0,23), resp. od faktoru C (- 0,03).

Avšak spíše než celospolečenskou závažnost (z-skór = 0,07) zdůrazňuje tato perspektiva zdravotní hrozby pro okolí uživatelů drog (1,03) a ekonomické škody spojené s užíváním drog a drogovou kriminalitou (0,91). Velký důraz je kladen na **prevenci** jako těžiště drogové politiky (2,23) s tím, že v případě prevence primární je nutné vycházet ze základního postoje, že jakékoliv drogy jsou škodlivé (1,40). Zde je však nutné zdůraznit, že přestože mají tyto výroky pro daný faktor relativně vysoký z-skór, ze statistického hlediska se nejedná o výroky rozlišovací. Jinými slovy jsou to výroky, které jsou charakteristické pro danou perspektivu, ale statisticky významně ji neodlišují od ostatních. To je dáno především velkou blízkostí k perspektivě reprezentované faktorem B, ale i jistou inkonsistencí této perspektivy, danou částečně vnitřní nesourodostí – **nevyhraněností** – postojů samotných aktérů, ale také malým počtem definujících třídění (4 účastníci).[69] Její zastánci na jedné straně striktně odmítají legalizaci, která by podle nich vedla ke zvýšené konzumaci drog (0,84) a neušetřila by prostředky pro boj se zločinem (-1,83), podporují společnost bez drog (0,76), odmítají substituční léčbu (-1,00) a celkově vyjadřují spíše pro-represivní postoje (vytlačování uživatelů drog z veřejných prostranství, odmítnutí vlivu nelegálního statusu na zdravotní rizika či demoralizujícího vlivu kriminalizace apod.). Na straně druhé však preferují prevenci, léčbu uživatelů oproti jejich trestání (1,27), drogovou politiku založenou na vědeckých poznatcích (0,60) a dokonce silně podporují navýšení prostředků na ostatní aktivity drogové politiky právě na úkor represe (1,35). Projevuje se tak patrně sdílené přesvědčení, že „*Prevence je lepší než represe.*“ (Účastník č. 16), ale jakékoliv snahy o normalizaci či dokonce legalizaci nelegálních drog jsou nežádoucí a bez represe se drogová politika a potažmo i společnost neobejde.

Avšak i v případě prevence jako klíčového opatření řešení problémů spojených s užíváním nelegálních drog je patrná nekonzistentnost postojů v rámci této perspektivy. Účastníci totiž vyjadřují souhlas s dvěma víceméně protichůdnými koncepty primární prevence. Ta by podle nich měla na jedné straně vycházet ze základního postoje, že jakékoliv drogy jsou škodlivé a tudíž vést mládež k abstinenci. Jedině abstinence dokáže předejít škodám způsobeným užíváním drog a závislosti na nich. Současně by ale měla klást důraz na minimalizaci možných rizik a škod spojených s užíváním drog, čímž připouští i mírné a

[69] Nekonzistenci lze ilustrovat na výroku č. 1 „Užívání nelegálních drog a s ním spojené jevy představují v České republice vážný společenský problém.“, který byl v rámci tohoto faktoru posuzován účastníky zcela odlišně. Ve čtyřech různých tříděních byl zařazen do následujících bodů škály: +3, +1, 0 a -3.

zodpovědné užívání drog. Takové zadání pro preventisty lze dosti obtížně naplnit, a jedná se tak spíše o nepochopení odlišných přístupů k primární prevenci a z nich plynoucích důsledků.

Oproti ostatním dvěma perspektivám také staví do popředí roli veřejnosti při prosazování změn v drogové politice. Nicméně tato role spočívá spíše v jednosměrné komunikaci od odborníků a politiků směrem k veřejnosti, která „*musí jednotlivá opatření akceptovat a být ochotná je akceptovat*“ (Účastník č. 20).

„Z mého pohledu musí dojít ke konsenzu mezi výkonnou mocí a odborníky a ten pak komunikován veřejnosti - jinak to nebude veřejností akceptováno.“ (Účastník č. 16)

Je patrné, že tato perspektiva klade velký důraz na akceptaci drogové politiky spíše než na participaci na její tvorbě. Spolu s předchozí perspektivou i tato odmítá považovat užívání nelegálních drog za pouze odborný problém a akcentuje politickou dimenzi tvorby a prosazování veřejných politik. Jsou to právě politici a úředníci, kteří by měli sloužit jako prostředníci mezi odbornou sférou a veřejností vysvětlující důvody a obhajující zvolená řešení. Z tohoto pohledu je důležité připomenout, že právě toho se odborníci spíše obávají, protože podle nich politici téma drog zneužívají k manipulaci. Chtějí proto udržet problematiku nelegálních drog v intencích odborného a ne politického problému.

Přehled všech rozlišovacích výroků pro faktor C je uveden v příloze C.

6.4.4 Konsenzus a neshody mezi perspektivami

Užívání drog, zvláště pak těch nelegálních, je spojeno s celou řadou kontroverzí, neshod a sporů. Ty mohou být vedeny na odlišných úrovních obecnosti (od hodnotových neshod přes spíše technické spory spojené s konkrétním opatřením) a různých fórech – profesionálních (odborné časopisy, konference apod.), politických (slyšení v parlamentu, programy politických stran apod.), náboženských a dalších. Jedním z cílů tohoto textu je identifikace oblastí napětí a konsenzu mezi perspektivami aktérů české drogové politiky.

Hledání shod a kontroverzí mezi aktéry probíhalo kombinací deduktivního a induktivního přístupu, kdy byla na základě studia literatury identifikována kontroverzní témata drogové politiky obecně (tj. nejen v České republice) a významná část těchto témat byla zařazena ve formě výroků k posouzení aktérům. Vyloučena byla příliš konkrétní témata,

která lze zahrnout pod obecnější rozpory[70], a kontroverze týkající se specifické drogy (např. teorie marihuany jako vstupní drogy), protože záměrem šetření bylo formulovat výroky ve vztahu k nelegálním drogám obecně.[71]

Vzhledem k postupu výběru výroků a obecné povaze původního souboru lze však také očekávat, že budou identifikovány ještě další oblasti napětí mezi identifikovanými perspektivami, resp. že některá témata nejsou přes očekávání kontroverzní.

Na základě studia literatury byla do analýzy zahrnuta následující kontroverzní témata drogové politiky:

1. Kontroverze spojené s legislativní úpravou (legalizace, dekriminalizace, normalizace apod.) zakázaných drog a s vynucováním práva:
    a. **Postih za držení drogy pro vlastní potřebu**: přístup používaný obecně vůči černým trhům, kdy trestnímu stíhání je vystaven i konečný odběratel a uživatel nezákonného zboží (jako finanční přispěvatel organizovaného zločinu, jednak jako držitel artiklu, na nějž nemá povolení). Vyplývá z požadavků Úmluv OSN, avšak podle dodatku k poslední úmluvě z r. 1988 mají signatářské státy volnost vlastní legislativní úpravy. (Kalina a kol. 2003)
    b. **Legalizace prodeje drog a její dopady**: spor se vede o to, zda by legalizace prodeje nelegálních drog vedla či nevedla k nárůstu konzumace těchto látek a zvýšením počtu uživatelů (viz např. NPDC 1996).
    c. **Likvidace otevřené drogové scény**: „vyčištění“ veřejných prostranství od uživatelů a zejména drobných dealerů (tzv. strategie „čistých ulic“). (Kalina a kol. 2003)
2. **Nařízená ochranná protitoxikomanická léčba**: spory se vedou jednak o samotný princip donucení k léčbě, ale také o efektivitu takové léčby v porovnání s léčbou dobrovolnou. (viz např. Seddon 2007)
3. **Dědičnost látkových závislostí**: spor se vede o genetickou podmíněnost látkových závislostí resp. o míru vlivu genetické výbavy jedince a ostatních faktorů

[70] Jedná se např. o testování extáze na *parties* (patří mezi opatření v rámci minimalizace poškození) nebo o testování přítomnosti drogy v organizmu na školách (patří obecně k represivnímu přístupu).

[71] Jediná výjimka byla učiněna v případě otázky míry rizika spojeného s užíváním drog (tj. v obecném diskurzu hojně diskutované dělení na tvrdé a měkké drogy), které dlouhodobě vzbuzuje poměrně velké kontroverze a to nejenom v ČR. Toto téma bylo proto zařazeno do doplňujícího dotazníku (viz dále).

(prostředí). Přestože se jedná spíše o odborný spor, postoje k této otázce mohou mít velký vliv na prosazování konkrétních opatření v oblasti drogové politiky. (viz např. Šerý 2007)

4. **Minimalizace poškození:** mezi nejvíce kontroverzní aktivity v rámci HR patří výměna použitého injekčního náčiní za sterilní, testování kvality drog na *parties* a především pak substituční léčba nebo poskytování zvláštních prostor pro aplikaci drog (tzv. šlehárny). Podobně jako v případě nařízené léčby se spor vede jednak o samotnou myšlenku HR, tak o podobu a efektivitu konkrétních opatření. (Kalina a kol. 2003)
5. **Odpovědné užívání drog**: spor se vede o to, zda je vhodné a účinné podporovat odpovědné (kontrolované) užívání nelegálních drog podobně jako tomu je v případě drog legálních (alkoholu a tabáku). Ačkoliv lze část aktivit v tomto směru zahrnout pod koncept HR, zastánci odpovědného užívání drog zdůrazňují nejenom rizika (a jejich minimalizaci), ale také přínosy. Protichůdnou strategií k odpovědnému užívání je potom orientace na úplnou abstinenci (viz např. Whiteacre a Pepinsky 2002).

Otázkou tedy je, zda a nakolik jsou tyto témata kontroverzní i v rámci identifikovaných perspektiv aktérů české drogové politiky a zda existují ještě další sporná témata. Z výsledků Q-faktorové analýzy vyplývá, že největší neshody jsou spojeny s tématy na vyšší úrovni obecnosti týkajících se drogové politiky jako celku (tj. veřejněpolitická přesvědčení). Zastánci jednotlivých perspektiv se neshodnou především v pohledu na drogy samotné a jejich roli ve společnosti. Největší rozpory tak vyvolávají teze o drogách jako přirozené součásti života lidí a jejich vlivu na hodnoty společnosti. S tímto hodnotovým konfliktem souvisí také rozdílný pohled na to, k jakému hlavnímu cíli by měla drogová politika směřovat, tj. především to, zda má usilovat o společnost bez drog. Zatímco pragmatici tento cíl naprosto odmítají jako nereálný (popř. i nežádoucí), mezi represionisty a preventisty převažují spíše zastánci tohoto cíle. Stejně tak tyto dvě perspektivy příliš nepřipouštějí, že by společnost reagovala na užívání drog nepřiměřeným způsobem a sama se tak podílela na vytváření problémů s drogami spojených (pragmatici nemají k této otázce jednoznačný postoj). Už se však nepotvrdilo, že by preference společnosti bez drog znamenala zároveň odmítnutí přístupů minimalizujících poškození (viz např. Kalina a kol. 2003: 19). Spíše naopak všechny tři perspektivy v překvapivé shodě odmítají výroky, že minimalizace poškození propaguje užívání drog, resp. že jen prodlužuje dobu závislosti u těch, kteří se neodhodlali k dlouhodobé léčbě. Postoje k

HR již tedy nerozdělují aktéry tak, jak by se dalo očekávat podle vystoupení v médiích a jak sami aktéři při rozhovorech uváděli. Zdá se tedy, že HR se postupně stává víceméně akceptovanou součástí vyváženého přístupu k drogové politice. Nicméně na základě tohoto šetření nelze dělat závěry pro všechny aktéry drogové politiky a navíc ani v rámci identifikovaných perspektiv není toto přijetí bez výhrad a v celé šíři. Spíše se zdá, že aktéři pozitivně hodnotí výsledky méně kontroverzních programů, jako jsou výměna jehel, o kterých mají také více informací a nepodléhají ideologickým tvrzením o propagaci drog apod. Avšak například podávání náhradní drogy stále patří mezi spíše kontroverzní způsob léčby, resp. snižování drogové kriminality, a ani mezi zastánci HR nepanuje jednoznačný názor na jeho efektivitu. Jak navíc ukazují zkušenosti terénních pracovníků, aktéři na nižších úrovních politiky mohou mít odlišná přesvědčení ohledně HR programů a významně komplikovat terénní práci na místní úrovni. Např. radní z několika pražských městských částí začali v roce 2009 požadovat od městské policie a Policie ČR razantnější postup vůči otevřené drogové scéně s cílem jejího vytlačení mimo území městské části, což mimo jiné výrazně komplikuje právě HR programy, jako jsou výměna stříkaček a jehel (Herzog, Klouček a Janouškovec 2010). Podobnou nejednoznačnost vykazuje diskuse o zřizování místností, kde by si mohli uživatelé aplikovat drogu v bezpečném prostředí (tzv. šlehárny).

Na úrovni konkrétních opatření se vede největší spor, trvající již více jak deset let (viz např. Morávek 2007), o otázku trestnosti držení nelegálních drog. Zde patří celkem logicky mezi největší odpůrce represionisté, preventisté se k této otázce staví neutrálně a mezi největší kritiky patří pragmatičtí profesionálové (řada z nich se podílela na zpracování výše zmíněné studie PAD (Zábranský, Mravčík, Gajdošíková et al. 2001), která trestnost držení vyhodnotila jako společensky nevýhodnou). Další poměrně ostrý rozdíl panuje v otázce zaměření primární prevence, kde jak represionisté tak preventisté chtějí, aby stát vysílal mladým lidem jasný signál, že jakékoliv drogy jsou škodlivé. Tento postoj je v souladu s obecnějším přesvědčením, že se nelze smířit s tím, že by byly drogy přirozenou součástí společnosti a je tedy nutné s nimi bojovat. Podobně ostrý rozpor mezi perspektivami vyvolává představa, že by zdravotní rizika spojená s užíváním nelegálních drog byla do značné míry způsobená právě jejich nelegálním statusem. Zatímco pragmatici toto možnost připouštějí, represionisté a především pak preventisté jsou striktně proti s tím, že takové diskuse otevírají prostor pro normalizační popř. legalizační snahy a odporují tak jejich celkové představě o vhodnosti a efektivnosti právního statusu nelegálních drog. Nicméně panuje poměrně překvapivá shoda mezi pragmatiky a preventisty o tom, že by se prostředky vydávané na represi měly přesunout

na jiné aktivity. Při bližším pohledu je však jasné, že zatímco pragmatici by preferovali posílení minimalizace poškození, preventisté by ušetřené prostředky věnovali na prevenci. Jediní, komu se takové úvahy vůbec nelíbí, jsou podle očekávání represionisté.

Existují tedy alespoň nějaké otázky, ke kterým zaujímají jednotlivé perspektivy shodný postoj? Z výsledků analýzy vyplývá, že jediným výrokem, na který měli účastníci silný a zároveň shodný názor, je výrok „Závislé uživatele nelegálních drog je nutno především léčit, ne trestat.“ Tento postoj vychází z více méně sdílené premisy, že závislost je nemoc a tedy léčba funguje lépe než trest. Lze říci, že i v rámci represionistické perspektivy převládá názor, že léčba závislých uživatelů je nutná, nicméně to nezpochybňuje také nutnost a užitečnost trestu. Ten totiž jednak souvisí s výše zmíněným principem, že pokud je něco nelegální, je nutné porušování zákona trestat a jedna může sloužit jako prostředek pro donucení „malých ryb“ (tj. především uživatelů) ke spolupráci při stíhání výrobců, pašeráků a dealerů drog. Jak ukázaly následné rozhovory, až na úplné výjimky volající po trestnosti samotného užívání nelegálních drog, se represionisté přiklánějí k trestnosti držby nelegálních drog, zatímco pragmatici by tresty (především v případě tzv. tvrdých drog) přesunuli až na výrobu a distribuci ve velkém.

Další oblast silné shody, mimo již výše zmíněný postoj k minimalizaci poškození, je důraz na prevenci. Výrazná preference prevence jako těžiště drogové politiky je společným jmenovatelem především pro represionisty a preventisty, pragmatici k ní zaujímají méně jednoznačný postoj. I zastánci represivní perspektivy tak horují pro prevenci, bez níž represe nemůže fungovat.

„Když není prevence, není možné zvládnout represi. Spousta lidí se dostane do problému, protože nemá informace. Dostat mezi lidi informace je nejlepší pro předcházení.“ (Účastník č. 13)

Rezervovanější vztah pragmatiků k prevenci pravděpodobně souvisí s tím, jakým způsobem se v České republice primární prevence realizuje a jisté pochybnosti panují také nad její efektivitou, resp. nad možnostmi, které v tomto směru drogová politika má. Neshodnou se s ostatními dvěma perspektivami na tom, že by primární prevence měla vycházet z postoje, že jakékoliv drogy jsou škodlivé. Tento postoj odmítají s tím, že takovému postoji „*nikdo nebude věřit*“ (Účastník č. 15) a právě na důvěře by měla být prevence založena.

„Na faktu, že drogy jsou škodlivé, nelze postavit prevenci – ta vyžaduje jistý druh neutrality. Pokud se do prevence jde s pocitem, že drogy jsou škodlivé, tak to nefunguje…“ (Účastník č. 17)

Na druhou stranu, zastáncům teze o škodlivosti drog je často vyčítáno, že chtějí postavit primární prevenci pouze na strašení mladých lidí. To se však v postojích represionistů ani preventistů neprokázalo a komentáře spíše odkazují na poskytování informací popř. dialog.

„Když se vede otevřený dialog o drogách, má to větší účinek než odstrašování.“ (Účastník č. 16)

„Represe už jen honí důsledky. [Prevence má] připravit člověka na první kontakt s drogami. Je nutná přiměřená forma primární prevence, nejen strašení (viz například kampaň „Nemyslíš, zaplatíš!“).“ (Účastník č. 11)

Otázkou nicméně zůstává, co konkrétně znamená „otevřený dialog“ nebo „přiměřená forma“ preventivních programů a nakolik vážně je míněno odmítání strašení s odkazem na mediální kampaň, která je založena právě na odstrašujících příkladech z oblasti bezpečnosti silničního provozu.

Poslední dva výroky, kde aktéři formulovali shodný (tentokrát negativní) postoj se týkají případné možnosti krajů rozhodovat o postizích za držení drog a závislosti jako projevu slabé vůle. V prvním případě aktéři odmítají možnost přizpůsobit míru represe podle podmínek v jednotlivých krajích, a to z několika důvodů. Jednak poukazují na nutnost existence celostátně platných norem, ale také příliš nedůvěřují krajům v tom, že by dokázaly realizovat správnou (z pohledu daného aktéra) drogovou politiku. Navíc upozorňují, že by kraje s mírnějšími postihy mohly na svoji benevolenci doplácet.

„Problematika postihů přesahuje působnost krajů - jde o problém celospolečenský, takže vyžaduje řešení na centrální úrovni … z hlediska jednotnosti postupu a rovnosti ve všech regionech.“ (Účastník č. 19)

V druhém případě se aktéři více méně shodují v tom, že závislost je nemoc a představuje komplexní fenomén, na jehož vzniku se podílí mnoho faktorů. Někteří naopak poukazují na to, že závislí lidé mohou mít vůli velmi silnou, jestliže se dokážou ze závislosti vymanit, popř. se může silná vůle projevit v touze po poznání apod. Lze říci, že „mýtus“ o

slabé vůli lidí závislých na nelegálních drogách odmítají všechny tři perspektivy a že si aktéři uvědomují konsekvence, které s sebou takový postoj nese.

„Není to jen otázka vůle… závislost je způsobena více faktory a je to tudíž příliš zjednodušující tvrzení, které říká, že vadný je ten jednotlivec!“ (Účastník č. 5)

Poslední dva výroky, které si zasluhují bližší pozornost, patří sice do kategorie konsensuálních, nicméně tento konsensus není ani tak dán existencí jasného a silného postoje k nim, ale naopak jeho neexistencí. Obecně sem spadají výroky, které aktéři shodně zařazují mezi neutrální napříč perspektivami a to z mnoha různých důvodů – od pocitu nedostatečné erudice přes neexistenci silného názoru až po neochotu zabývat se daným výrokem pro jeho nesrozumitelnost. Konkrétně se jedná o výroky „Rozdělování peněz a řízení preventivních programů musí být v co největší míře vykonáváno z úrovně územních samospráv“ a „Větší společenské škody než samotné užívání nelegálních drog způsobuje to, že se uživatelé dostávají do kontaktu s kriminálním prostředím.“ V prvním případě obecnou ochotu aktérů přesunout kompetence v oblasti financování na kraje zároveň doprovázela nedůvěra ve schopnost krajů realizovat a dlouhodobě udržet „racionální“ drogovou politiku. Pochybnosti také u některých účastníků vyvolávala kompetentnost rozhodovatelů na krajské a místní úrovni při výběru preventivních a léčebných programů, kdy se obávali odčerpávání prostředků na neověřené projekty a aktivity přímo nesouvisející s drogovou prevencí (např. akce pod heslem „Sportem proti drogám“).

V druhém případě se jedná o dosti ostře formulovaný výrok, který přes veškerou snahu o jeho zjednodušení označovali účastníci za obtížně srozumitelný a posouditelný.[72] Zároveň souvislost mezi společenskými škodami a kontaktem uživatelů s kriminálním prostředím nepovažovali za příliš zásadní v poměru k ostatním výrokům. Z těchto důvodů jej ve velké míře zařazovali na střed škály, přestože se jedná o jeden z klíčových argumentů zastánců normalizace, resp. dekriminalizace konopných drog.

6.5 Doplňující dotazníkové šetření

Jak již bylo zmíněno výše, metoda Q byla doplněna o stručný dotazník se sadou uzavřených a otevřených otázek. Následující část shrnuje výsledky tohoto doplňujícího dotazníkového

[72] Jedná se o upravený výrok jednoho z dlouholetých a vlivných aktérů drogové politiky pro média (autor výroku se šetření nezúčastnil).

šetření, pro které platí stejné omezení jako pro metodu Q dané výběrem účastníků. Nejedná se tedy v žádném případě o reprezentativní šetření, jehož výsledky by bylo možné zobecnit na všechny aktéry drogové politiky v ČR. Účelem šetření bylo prohloubení interpretace výsledků metody Q a doplnění některých důležitých aspektů drogové politiky, které nemohly být z podstaty věci zahrnuty mezi výroky pro třídění. Jedná se především o hodnocení drogové politiky v ČR a o preference v oblasti kontroly nelegálních drog. Plné znění dotazníku je uvedeno v příloze E.

6.5.1 Hodnocení drogové politiky v České republice

Hodnocení drogové politiky ČR bylo zaměřeno (1) na celkové zhodnocení jejího dlouhodobého vývoje, (2) na hodnocení přínosů jejích jednotlivých nástrojů pro řešení problémů spojených s nelegálními drogami. V prvním případě byli účastníci požádáni, aby vyjmenovali dva největší úspěchy, resp. neúspěchy, které dosáhla česká drogová politika od roku 1990.

Za největší **úspěch** považují pragmatici systém služeb pro drogově závislé. Pozitivně hodnotili služby co do rozsahu, pokrytí (dostupnosti), kvality a efektivity. Vyzdvihovali komplexní a funkční síť služeb a především pak terénní služby zaměřené na minimalizaci poškození. Významným krokem k dalšímu rozvoji bylo také zavedení systému certifikací (viz výše). Z dalších úspěchů jmenovali účastníci relativně dobrou právní úprava drogových deliktů (především pak v souvislosti s novým trestním zákoníkem), stabilní a relativně malý počet problémových uživatelů drog a systém koordinace drogové politiky spolu se zapojením odborníků do procesu jejího utváření a realizace.

Represionisté oproti tomu vyzdvihovali uzákonění trestnosti držby nelegálních drog, zabránění legalizace konopných drog, významné eliminování obchodu s heroinem a jeho užívání a konečně také nedávné omezení volného prodeje přípravků s obsahem efedrinu a pseudoefedrinu (látky používané mj. také k výrobě pervitinu). Podobně pochvalně hodnotí práci Policie ČR a Národní protidrogové centrály při řešení problému preventisté. Ti si cení především potlačení užívání drog na veřejném prostranství a pouličního obchodu s drogami a také zvládnutí heroinového boomu v 90. letech. Na druhou stranu (věrni své vnitřní rozpolcenosti) považují za velký úspěch také zabránění šíření infekčních onemocnění v souvislosti s užíváním drog a tudíž opatření minimalizace poškození.

Mezi největší **neúspěchy** řadí pragmatici zavedení trestnosti držby drog pro vlastní potřebu v roce 1998 (§187a trestního zákona), ale nejvíce kritizovali současný systém

financování a rozvoje drogových služeb. Kriticky hodnotili objem dostupných prostředků, nestabilitu financování a neochotu zavádět nové služby (např. substituční léčbu). Podle pragmatiků se systém dále nerozvíjí a služby, které se nepodařilo zavést v 90. letech, se nyní prosazují velmi obtížně.[73] Negativně hodnotili také roli, kterou v drogové politice sehrává politická reprezentace. Politiky kritizovali za ideologizaci politické debaty, populizmus a nízkou úroveň informování veřejnosti o povaze jevu užívání drog a jeho dopadech.

Politiky nešetřili ani represionisté. Nelíbilo se jim zpochybňování platné právní úpravy ze strany některých politiků, ale především zmiňovali neúčinnost drogové politiky směrem k mladým lidem a prvokonzumentům. Z hlediska represe vnímali rezervy především v potírání nejzávažnějších forem drogové kriminality, tj. výroby, pašování a distribuce. Preventisté se neshodli na jednom hlavním neúspěchu a vyjmenovali celou řadu jednotlivých problémů: od současného stavu primární prevence, přes neúspěchy v oblasti užívání drog mladými lidmi až po kritiku trestnosti držení drog pro vlastní potřebu a zavádění substituční léčby. Také byla zmíněna kritika politiků za nedostatečnou komunikaci s veřejností a špatný systém financování služeb.

Z hlediska **přínosů** jednotlivých nástrojů drogové politiky[74] považují pragmatici za nejpřínosnější minimalizaci poškození a léčbu, pozitivně hodnotí také sociální rehabilitaci a primární prevenci, i když u těchto dvou nástrojů rozhodně nepanuje naprostá shoda o přínosu k řešení problému. Oproti tomu represi považují spíše za kontraproduktivní při řešení problémů spojených s užíváním nelegálních drog. Represionisté podle očekávání považují za nejpřínosnější vymáhání práva, pozitivně hodnotí primární prevenci a celkem překvapivě také sociální rehabilitaci. K minimalizaci poškození zaujímají spíše neutrální postoj a jako nejméně přínosnou hodnotí překvapivě léčbu. Preventisté jednoznačně pozitivně hodnotí sociální rehabilitaci, za spíše přínosné považují ještě minimalizaci poškození a léčbu. Nejednoznačně se potom staví k účinnosti represe a primární prevence (co účastník, to jiné hodnocení).

[73] Tato kritika ještě zesílila po úsporných opatřeních vlády, kdy se začalo v médiích hovořit o likvidaci celého systému služeb a následcích, které by jejich kolaps mohl přinést (viz např. Běláčková 2010 nebo RVKPP 2010).

[74] Otázka zněla „Zkuste prosím posoudit celkovou efektivitu níže uvedených strategií při řešení problémů spojených s nelegálními drogami v České republice."

6.5.2 Režim kontroly nelegálních drog

Druhou oblastí, na kterou se zaměřilo dotazníkové šetření, byl režim kontroly nelegálních drog. První a klíčová otázka zde souvisí s dělením nelegálních drog podle jejich rizikovosti. Jsou to právě rizika spojená s užíváním drog, která vedla k sepsání a následné ratifikaci Jednotné úmluvy OSN o narkotických drogách v roce (1961), kterou po deseti letech rozšířila Úmluva OSN o psychotropních látkách (1971). Obě tyto úmluvy a především pak Úmluva OSN proti nezákonnému obchodování s narkotickými drogami a psychotropními látkami z roku 1988 kladou velký důraz na potlačování nezákonné výroby a distribuce drog a doporučují signatářům klasifikovat držení drog pro osobní potřebu jako kriminální čin. Z tohoto pohledu se jeví otázka odpovědného posouzení rizikovosti drog jako zásadní pro tvorbu a nastavení takového režimu kontroly, který bude odpovídat podmínkám v dané zemi a jejím mezinárodním závazkům. V zásadě lze rozlišit dva základní postoje k dělení drog podle rizika – odmítavý a souhlasný – s tím, že zastánci druhého přístupu se mohou dále vnitřně lišit v preferovaných kritériích takového dělení. Tuto logiku sledoval i dotazník, kde se účastníci nejprve vyjádřili, zda je podle nich vhodné, aby naše právní úprava rozlišovala drogy podle jejich rizikovosti. Na základě této odpovědi byli potom vyzváni k tomu, aby si vybrali jeden z nabízených způsobů kontroly nelegálních drog s tím, že pokud preferují rozlišení drog podle rizikovosti, měli možnost vybrat preferovaný režim individuálně pro tři odlišné drogy představující tři odlišné kategorie rizika – heroin, pervitin a marihuanu. V opačném případě, tj. nerozlišování drog, měli účastníci možnost vybrat pouze preferovaný režim obecně pro všechny nelegální drogy.

Zatímco všichni účastníci sdílející pragmatickou perspektivu se přiklánějí k rozlišování drog podle jejich rizika, v případě zbylých dvou perspektiv se zastánci a odpůrci rozdělili na dvě přibližně stejné skupiny. To však ještě nutně neznamená, že by všichni odpůrci zastávali názor, že jsou všechny drogy stejně rizikové. Spíše se obávají toho, že explicitní a zákonem stanovené rozdělení povede k vyššímu zájmu o drogy s nižším rizikem.[75] To může vést nejenom k jejich většímu užívání, ale tyto drogy také podle odpůrců představují bránu do světa vysoce rizikových drog. Navíc argumentují, že určení obecně platné míry rizika je problematické, pokud bychom brali do úvahy, že drogy užívají také mladiství, u nichž mohou být dopady užívání odlišné. Rozlišení mezi jednotlivými nelegálními drogami a dopady, které

[75] Nicméně ani tento názor není úplně ojedinělý a objevuje se především v souvislosti s indoor pěstovanými odrůdami konopí. Ty mohou mít vyšší obsah účinné látky THC a jejich potence je proto dávána na roveň tzv. tvrdým drogám.

přináší jejich užívání (především pak kriminální aspekty), by tak mělo být posuzováno v rámci sytému trestní justice, tj. posouzením společenské závažnosti konkrétního kriminálního jednání jako je výroba, držba či distribuce drog. A v neposlední řadě považují jednotný přístup ke všem nelegálním drogám za významný signál, že všechny (nelegální) drogy jsou špatné.

Nicméně většina účastníků se shodla na tom, že rozlišení podle rizikovosti je žádoucí a má své opodstatnění jak vzhledem k rizikům individuálním, tak společenským. Argumentují, že podobně jako rozlišujeme mezi kávou, tabákem a alkoholem, je nutné volit odlišný přístup ke konopným drogám, heroinu nebo pervitinu již na úrovni zákonných norem, resp. drogové politiky obecně.

Tab. 9. Preferovaný režim kontroly drog v České republice

Režim kontroly	**Heroin** (N=15)	**Pervitin** (N=14)	**Marihuana** (N=14)	**Bez rozlišení** (N=5)
Úplná prohibice zakazující výrobu, prodej a užívání drog za jakýmkoliv účelem.	B	A / B / C	-	C
Využití drog pouze při léčbě nemocí nesouvisejících se závislostí (aplikuje lékař).	B / C	A / C	B	C
Využití drog lékařem také při léčbě závislosti (aplikuje lékař).	A	A	-	B
Prodej drog na předpis za léčebným účelem (aplikace mimo lékařský dohled).	A	A	C	-
Zákonem omezený prodej drog (licencované obchody, podle věku apod.).	A	A	A / C	-
Volný prodej drog komukoliv (pouze kontrola kvality zboží).	-	-	-	-
Žádná legislativní nebo jiná forma kontroly výroby, prodeje a užívání drog.	-	-	A	-

Zdroj: vlastní výpočty

Pozn.: Tabulka sumarizuje odpovědi na otázku „Vyberte prosím z následujících způsobů kontroly nelegálních drog ten, který nejvíce odpovídá Vaším preferencím.“ Pokud účastník v předchozí otázce souhlasil s rozlišením drog podle rizikovosti, odpovídal na otázku celkem třikrát (pro heroin, pervitin a marihuanu). Ostatní volili obecný režim pro všechny nelegální drogy. Písmena A, B a C označují jednotlivé perspektivy identifikované výše a jejich výskyt v určitém políčku tabulky signalizuje, že alespoň jeden účastník sdílející danou perspektivu preferuje tento režim kontroly.

Represionisté a preventisté preferují obecně spíše prohibitivní režim kontroly nelegálních drog a pouze v případě marihuany připouštějí její využití pro lékařské účely. Oproti tomu pragmatici jednoznačně upřednostňují zákonem omezený prodej marihuany (relativně malá část se potom přiklonila k úplné legalizaci). V případě ostatních dvou drog se pragmatici již tolik neshodnou a zaujímají celou škálu preferencí od úplné prohibice (pervitin) po zákonem omezený prodej. Obecně tak považují pervitin za rizikovější drogu, kde je žádoucí přísnější režim kontroly než v případě heroinu. Takové hodnocení je však v rozporu s tím, jak rizikovost těchto dvou drog hodnotí např. britská klasifikace nebo experti (Nutt, King, Saulsbury et al. 2007, Nutt, King, Phillips et al. 2010). Tento rozpor může částečně souviset s tím, že zatímco užívání heroinu není v České republice oproti ostatním zemím EU příliš rozšířené, pervitin užívá převážná část problémových uživatelů (viz výše). V takovém případě by se potvrdil názor, že vnímání rizikovosti drog je do jisté míry podmíněno specifickými podmínkami dané země, které se potom následně promítají do přijaté právní úpravy.[76]

Jak by však měl zvolený režim kontroly reagovat na konkrétní situace spojené s výrobou, distribucí, držbou a užívání drog? Všechny tři perspektivy se více méně shodnou na tom, že držba nelegálních drog a jejich užívání v soukromí by nemělo být sankcionováno vůbec (pragmatici) nebo pouze jako správní přestupek (v případě heroinu i jako trestný čin bez odnětí svobody). Poměrně velká shoda také panuje v případě výroby a distribuce drog ve velkém množství resp. v rámci organizované skupiny. Represionisté i preventisté jednoznačně preferují tvrdší tresty (odnětí svobody), pragmatici se kloní k celé škále sankcí, nicméně spíše preferují trestní odpovědnost. Neshody potom panují v případě držby většího množství drogy a jejího prodeje mezi konzumenty navzájem a užívání drogy na veřejnosti. V těchto případech jsou represionisté i preventisté výrazně přísnější a preferují tvrdší postihy, než pragmatici. Lze shrnout, že všechny tři perspektivy více či méně souhlasí s nutností potírat organizovaný zločin, a že nejpřísněji by tzv. drogové delikty trestali preventisté následováni represionisty a nejméně přísný režim preferují pragmatici. Je však také patrný rozdíl v chápání závažnosti jednotlivých činů, kdy preventisté a represionisté preferují „vysílání signálu“ směrem

[76] Hlavní autor zmíněných statí, prof. Nutt, např. kritizuje britskou klasifikaci jako netransparentní a vědecky nepodloženou, což jej nakonec vedlo k odstoupení z funkce v administrativě premiéra Browna a založení vlastní nezávislé komise pro hodnocení rizikovosti drog. Jeho kritici však poukazují na to, že právní klasifikace nemůže vycházet pouze z vědeckých poznatků, ale že reflektuje také kulturní a politické aspekty v dané zemi a čase (viz např. diskuse v časopise *Lancet*, vol. 375, 2010).

k veřejnosti (budeme potírat užívání na veřejnosti) i samotným uživatelům (i prodej v rámci malé skupiny konzumentů je nezákonný). Takový přístup je v souladu s jejich přesvědčením, že by stát měl aktivně vystupovat proti nelegálním drogám a drogové kriminalitě. Oproti tomu pragmatici preferují spíše kontaktní přístup k uživatelům (nevytlačovat je z veřejných prostranství, ale nabízet jim pomoc) a menší závislost uživatelů na organizovaném zločinu díky samozásobitelství v rámci menších skupin. Podrobněji jsou výsledky shrnuty v příloze D.

Poslední otázka související s režimem kontroly se týká výše zmíněných úmluv OSN o drogách. Účastníci byli dotázání, zda podle nich poskytují tyto úmluvy signatářským státům dostatečnou volnost pro vytvoření vlastního právního režimu v oblasti nelegálních drog. Zatímco preventisté a represionisté si jednoznačně myslí, že ano, pragmatici jsou v této otázce rozděleni na dva přibližně stejné tábory. Tento výsledek není vzhledem k výrazně represivnímu přístupu OSN příliš velkým překvapením. Zastánci represe také při odmítání volnějších režimů (dekriminalizace) nezřídka argumentují právě tím, že ČR je v tomto smyslu omezena svými mezinárodními závazky.[77]

[77] V tomto ohledu se jedná spíše o přání, protože převod úmluv do národní legislativy vychází ze specifických podmínek národního práva a to dává podle komparativní studie Dorna a Jamiesona (2001) členským zemím dostatečný prostor pro manévrování.

7. Závěrečná diskuse

Přestože každý z aktérů zastává vlastní postoje a přesvědčení, pomocí metody Q se podařilo identifikovat tři hlavní perspektivy, z nichž každá tvoří ucelený a navzájem odlišný pohled na užívání nelegálních drog a související problémy sdílený určitým počtem účastníků šetření. Mezi účastníky dominuje perspektiva kladoucí důraz na pragmatismus a odbornost.[78] Oproti ostatním dvěma perspektivám jsou patrné (1) odlišné vnímání závažnosti problému a (2) skeptičtější pohled na nelegální status drog a související vymáhání práva. Skepse vůči represi se projevuje nejenom v explicitním odmítnutí trestnosti držení nelegálních drog a dalších represivně zaměřených opatření (viz výše), ale také ve zvýšeném důrazu na substituci, dekriminalizaci[79] a případně i zodpovědné užívání drog. Tato skepse k represi je dána jednak neefektivitou jednotlivých opatření při řešení problémů, ale na obecné úrovni celkově odlišným vnímáním samotné závažnosti problému. V rámci této perspektivy není užívání drog v České republice a související jevy považováno za závažný společenský, ekonomický ani zdravotní problém (v relaci k ostatním problémům). Aktéři sdílející tuto perspektivu tedy definují užívání drog jako problém spíše individuální bez vážnějších společenských dopadů, který se týká pouze určitých látek a způsobů jejich užívání. Tomu odpovídá i preferovaná orientace drogové politiky, která by se měla zaměřit především na tzv. problémové užívání drog týkající se relativně úzké skupiny uživatelů a jejich individuálních zdravotních (popř. rodinných, pracovních apod.) problémů.[80] Pro pragmaticko-odborný pohled představují zásadní prvky drogové politiky prevence, orientace na problémové uživatele drog, harm reduction a substituce jako efektivní způsob léčby závislých uživatelů drog a zároveň opatření vedoucí ke snížení drogové kriminality.

[78] Vzhledem ke způsobu výběru účastníků šetření nelze výsledky zobecňovat na všechny aktéry a tedy formulovat závěry o tom, jak jsou jednotlivé perspektivy mezi nimi zastoupeny. Nicméně z dostupných informací o vývoji a současném stavu drogové politiky a legislativy (viz např. Radimecký 2007, Morávek 2007, ale i další zdroje z veřejných zdrojů jako jsou zápisy z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, strategické dokumenty nebo masmédia) lze usuzovat, že tato perspektiva může být dominantní i v rámci drogové politiky ČR. Tuto hypotézu by však bylo nutno ověřit vhodně koncipovaným výzkumem (např. reprezentativní šetření aktérů nebo obsahová analýza dokumentů).

[79] Žádná z identifikovaných perspektiv není čistě legalizační, nicméně jsou to účastníci sdílející právě tuto perspektivu, kteří se nejvíce vyslovovali pro různou míru legalizace (od dekrimininalizace, normalizace méně rizikových drog až po úplnou legalizaci držby, výroby a prodeje většiny dosud nelegálních látek).

[80] V této souvislosti upozorňuje Morávek (2008) na to, že prosazení tohoto konceptu do české drogové politiky umožňuje expertům do jisté míry bagatelizovat problémy spojené s ostatními drogami (především marihuany) a přispívat tak k jejich dekriminalizaci.

Zbylé dvě perspektivy jsou spolu do jisté míry komplementární s tím, že jedna preferuje spíše represi, zatímco druhá klade větší důraz na prevenci. Nicméně obě se shodnou v celé řadě obecných i konkrétních aspektů politiky, jako je závažnost problému, aktivní role vlády při jeho řešení, odmítnutí jakékoliv formy legalizace či normalizace atd. Hlásí se tak k přesvědčení, které stálo u vzniku prvních drogových politik v minulém století (viz podkapitola 5.1), tedy že represivní kontrolou v kombinaci s prevencí může být dosaženo společnosti bez drog. Následující tabulka shrnuje hlavní postoje k různým dimenzím problému v rámci jednotlivých perspektiv.

Tab. 10. Postoje k různým dimenzím problému v rámci jednotlivých perspektiv

Dimenze problému	**Perspektivy**		
	Pragmatici	**Represionisté**	**Preventisté**
Základní hodnotové orientace spojené s nelegálními drogami	Drogy jako přirozená a funkční součást života společnosti (pragmatismus)	Dodržování zákonů, drogy jako sociálně-patologický jev podrývající hodnoty společnosti	Drogy jsou špatné
Nejvíce ohrožené skupiny	Samotní uživatelé (především PUD)	Celá společnost	Mladí lidé, celá společnost
Celková závažnost problému	Nízká až střední	Vysoká	Střední
Základní příčiny problému	Závislost na drogách jako komplex různých příčin	Závislost na drogách jako komplex různých příčin; společnost sama problém nevytváří svojí nepřiměřenou reakcí	Závislost na drogách jako komplex různých příčin; společnost sama problém nevytváří svojí nepřiměřenou reakcí
Preferované nástroje politiky	Minimalizace poškození, prevence, zaměření na PUD	Represe, prevence	Prevence, represe
Schopnost společnosti (vy)řešit problém	Relativní; drogová politika založená na vědeckém poznání a	Velká, aktivní přístup vlády	Střední

	zaměřená na specifické skupiny		
Participace veřejnosti, expertů a volených zástupců	Odborný problém; politici by měli vysvětlovat / vést	-	Experti by měli vysvětlovat veřejnosti
Závažnost specifických aspektů problému v určitém prostředí	Problémové užívání drog	Kriminalita, ekonomické škody	Zdravotní rizika, ekonomické škody
Důležitost různých kauzálních vztahů v určitém prostředí nebo čase	Zákaz držby nepřispívá k podchycení drogové závislosti; tvrdé tresty nevedou ke snížení poptávky (počtu uživatelů)	Nelegální status nemá vliv na zdravotní rizika; kriminalizace drog nevede k demoralizaci	Geny se významně nepodílí na vzniku závislosti; nelegální status nemá vliv na zdravotní rizika; kriminalizace drog nevede k demoralizaci; legalizace by vedla ke zvýšené konzumaci
Rozhodnutí týkající se správních pravidel, alokace rozpočtu apod.	Různá míra legalizace (držba, méně rizikové drogy), posílení služeb pro závislé uživatele, léčba	Zabránění legalizace; neměnit rozdělení prostředků v neprospěch represe	Posílení prevence, zabránění legalizace (udržet *status quo*)
Hodnocení výkonu specifických programů	Kladné hodnocení minimalizace poškození (a substituce), spíše negativní hodnocení represe	Kladné hodnocení represe, spíše záporné minimalizace poškození a léčby	Kladné hodnocení prevence

Zdroj: autor

Výzkumné šetření tak přispělo k hlubšímu porozumění postojům aktérů české drogové politiky k užívání nelegálních drog a problémům s jejich užíváním spojeným, což byl hlavní cíl celé práce. Podařilo se také naplnit cíle specifické a s nimi spojené výzkumné otázky, tj. (1) identifikovat postoje a perspektivy aktérů drogové politiky ČR týkajících se užívání nelegálních drog, (2) zjistit oblasti napětí a konsenzu mezi perspektivami a konečně také (3) představit metodu Q a možnosti jejího využití při analýze české veřejné politiky.

Nicméně stále ještě zbývá zodpovědět dvě otázky, které přímo vycházely z teorie advokačních koalic. Konkrétně se jedná o třetí a čtvrtou výzkumnou otázku, tj. zda aktéři formují advokační koalice s hierarchicky uspořádanými systémy přesvědčení a zda se liší se míra shody uvnitř koalice u otázek týkajících se celého subsystému dané veřejné politiky a u otázek týkajících se jejích sekundárních (technických) aspektů?

Otázky vychází z předpokladu ACF, že koalice se tvoří především na základě veřejněpolitických přesvědčení a že konkrétní technické aspekty jsou spíše podružné a to jak pro rozlišení mezi koalicemi, tak i z hlediska vnitřní soudržnosti systému přesvědčení dané koalice. Výsledky šetření mezi aktéry drogové politiky tento předpoklad podporují. Největší neshody mezi perspektivami jsou opravdu spojeny s tématy na úrovni celého subsystému politiky (*policy core*) jako jsou hlavní (konečný) cíl drogové politiky, závažnost problému, role vlády při řešení problému nebo preferované celkové strategie. Sekundární aspekty, jako je např. otázka trestnosti držby nelegálních drog nebo substituční léčby, jsou v rámci jednotlivých perspektiv v souladu s veřejněpolitickými přesvědčeními a (s výjimkou třetí perspektivy) lze tedy hovořit o vzájemně provázaných a hierarchicky strukturovaných systémech přesvědčení. V případě preventistů se naopak jedná o perspektivu s nejasnou strukturou s vnitřními rozpory. Tato rozporuplnost je pravděpodobně dána nízkým počtem definujících účastníků, takže vytváří zatím nepříliš vyhraněný „sběrný koš“ postojů, které jsou si v mnoha ohledech blízké, nicméně nelze mluvit o názorové koalici s uspořádaným systémem přesvědčení jako u pragmatiků či represionistů.

V případě míry shody uvnitř koalic aktérů (hypotéza ACF číslo 2) již výsledky tak jasně nehovoří. Fakt, že koalice se štěpí na veřejněpolitické úrovni přesvědčení ještě neznamená, že právě na této úrovni také panuje největší shoda uvnitř koalic. Mezi výroky, na kterých se aktéři uvnitř koalic nejvíce shodnou, totiž patří nejenom veřejněpolitická přesvědčení, ale i sekundární aspekty. A to i v případě, kdy do úvahy není vzhledem k výše uvedenému brána třetí perspektiva. Při bližším pohledu je patrné, že se jedná o sekundární aspekty natolik těsně provázané s jádrem politiky, že je míra shody pochopitelná. Například pragmatický přístup k substituční léčbě v případě první perspektivy nebo trvání na trestnosti držby v případě represionistů. Toto zjištění má zásadní dopad i na další, v této práci nezkoumané hypotézy ACF týkající se systému přesvědčení. Teorie totiž předpokládá, že aktéři se raději vzdají sekundárních aspektů, než jádra politiky (Sabatier a Jenkins-Smith 1999). To však nemusí platit právě v případě těchto sice sekundárních, ale pro danou veřejnou politiku klíčových aspektů. Právě trestnost držby, ze své podstaty sekundární aspekt drogové politiky, se tak

opakovaně stával předmětem vleklých a často i emocionálních sporů (přerůstajících někdy i do osobní roviny), kdy žádná ze stran nehodlá ustoupit a snaží se o zvrácení změn prosazených soupeřící koalicí.

Co však ze všech výše uvedených poznatků konkrétně vyplývá pro drogovou politiku ČR a její aktéry? Pozitivní zprávou je, že ani jedna z koalic nezastává fundamentálně odlišný pohled na problematiku užívání nelegálních drog, který by byl v zásadním rozporu s pohledem ostatních. Přes jisté rozpory ohledně konceptu společnosti bez drog se koalice nerozchází v preferovaném směřování drogové politiky a jejích hlavních cílech, resp. nezpochybňují konkrétní cíle jako takové. Koalice se také shodnou na povaze problému a jeho komplexních příčinách, které vyžadují koordinované úsilí při zvládání problému. Krajní řešení, prezentované pod hesly jako jsou válka proti drogám či úplná legalizace drog, nepředstavují hlavní proud v rámci jednotlivých perspektiv a jsou spíše odmítána jako zjednodušující a neúčinná. Co se týče konkrétních strategií, preference jednotlivých koalic se sice liší, ale nelze říci, že by upřednostnění jedné strategie znamenalo naprosté odmítnutí ostatních. Spíše jsou považována za komplementární a odmítnutí či kritika se týká pouze určitých opatření (sekundárních aspektů). Jestliže je tedy veřejná politika chápána jako vytváření a udržování řádu mezi rozdílnými účastníky, kde jde spíše o vyjednávání než o rozhodování (Colebatch 2005), pak v České republice existuje velmi dobrý společný základ pro řešení problémů spojených s užíváním drog.

Nicméně i pokud pomineme výše zmíněné sekundární aspekty, o něž se sice mohou vést poměrné líté spory, ale zásadním způsobem nemění směřování celé drogové politiky, stále zůstává mezi koalicemi několik zásadních rozporů k vyjednávání. Prvním, a jak ukazuje aktuální vývoj také vysoce závažným problémem, je financování jednotlivých prvků drogové politiky. Nejde ani tak o celkovou výši veřejných prostředků vydávaných drogovou politiku, která je srovnatelná s jinými evropskými zeměmi (přibližně 0,2 % HDP), ale o jejich strukturu. Jak dokládají Zábranský, Mravčík, Gajdošíková et al. (2001) nebo Mravčík, Chomynová, Orlíková et al. (2007) náklady na prosazování práva (práce policie, státního zastupitelství, soudů a náklady na provoz a správu věznic) mnohonásobně převyšují výdaje na straně snižování poptávky po drogách a léčby (poměr je přibližně 4:1). Takový nepoměr nejenom ohrožuje fungování sociálních a zdravotnických služeb pro uživatele drog (a v konečném důsledku veřejné zdraví), ale také zpochybňuje deklarovanou vyváženost celé drogové politiky. Pro pragmatickou koalici obecně a poskytovatele těchto služeb konkrétně

tak vyvstává úkol vyjednávat a přesvědčovat vládu a potažmo i veřejnost o potřebnosti a efektivitě poskytovaných služeb. Z analýzy jednotlivých perspektiv vyplývá, že politicky průchodnější by mohl být spíše apel na zlepšení systému financování a případné posílení rozpočtu na prevenci než na přerozdělení stávajících prostředků ve prospěch snižování poptávky, tj. na úkor rozpočtů represivních složek.[81]

Druhým problémem je velký důraz na pragmatické a čistě racionální pojetí drogové politiky, které prosazuje první koalice. Z hlediska efektivity drogové politiky se jistě jedná o chvályhodný přístup, který slaví úspěch například v oblasti šíření infekčních chorob, a jeho prosazování by mohlo vést k lepšímu využití veřejných prostředků. Například právě v oblasti prevence jsou často financovány programy, jejichž účinnost není prokázána vědeckými metodami, na což doplácejí programy funkční. Nicméně tento pragmaticky zaměřený pohled upřednostňující ověřené a nejefektivnější řešení problému[82] je založen na instrumentální racionalitě, která z rozhodování vylučuje etické a morální otázky. Jak upozorňuje Davies (2005), takový přístup neupozaďuje pouze ideologii, ale také mravnost. Jedním z problémů české drogové politiky se tak zdá být nízká participace veřejnosti, která právě z těchto důvodů nemusí akceptovat pragmatická řešení a kromě obecné podpory prevence „slyší“ na jednoduchá řešení nabízená politiky. Odborníci (a vláda obecně) by tak neměli vyzdvihovat pragmatismus a racionalismus jako mantru drogové politiky, ale spíše se snažit o otevřenější přístup uznávající jak rozmanitost a komplexnost tvorby politických rozhodnutí, tak případné mezery ve vědeckém poznání problému a možností jeho řešení. Zvýšený a poučený zájem veřejnosti se může promítnout i do zvýšené pozornosti, kterou užívání drog budou věnovat politické strany (a naopak). Strany v současné době prakticky nemají vytvořené odborné kapacity a spoléhají při tvorbě svých návrhů na anekdotické osobní zkušenosti či právě ideologické přístupy.

Podobně jako prakticky každá snaha o empirické porozumění tak složitým společenským fenoménům, jakým veřejněpolitický proces bezesporu je, i tato práce má své **limity**. Přestože se podařilo naplnit vytčené cíle, na několika místech je upozorňováno na pochybnosti ohledně třetí perspektivy. Celkový počet účastníků šetření sice odpovídá

[81] Což se již děje. Například organizátoři Ceny adiktologie využili mediálního ohlasu spojeného s udílením cen a koncem roku 2010 se tak objevilo v médiích několikeré varování před možným kolapsem drogových služeb a jeho důsledky.

[82] V literatuře se podobný důraz na pragmatismus a racionalitu zahrnuje pod obecnější *evidence-based* přístup zdůrazňující taková opatření, která se osvědčila (*what works*).

doporučenému rozmezí z literatury, nicméně je patrné, že tato třetí perspektiva není vnitřně příliš koherentní. Je proto možné, že větší počet účastníků by mohl způsobit posuny v interpretaci a vyjasnění sporných bodů této perspektivy. Je však spíše nepravděpodobné, že by větší počet účastníků vedl k identifikaci další silné a od zbylých dvou významně odlišné perspektivy.

Druhá námitka může směřovat na to, že identifikované koalice nepředstavují reálné koalice, které např. úzce spolupracují a koordinují své aktivity. V tomto ohledu by bylo možná korektnější mluvit spíše o názorových koalicích tak, jak je rozlišují pozdější verze ACF. Přestože doplňující dotazník obsahoval několik otázek ohledně spolupráce a koordinace aktivit jednotlivých aktérů, vzhledem k malému počtu účastníků definujících druhou a třetí perspektivu nebyla tato data příliš průkazná. S jistotou tak lze jako o advokační koalici hovořit pouze o pragmaticích, z nichž většina spolu komunikuje a spolupracuje na profesní bázi.

A právě na výzkum této oblasti, tj. reálné spolupráce a především pak vlivu této spolupráce na konkrétní politiku, by bylo jistě vhodné se věnovat v **dalším výzkumu**. Hlavním výzkumným tématem teorie advokačních koalice je totiž odhalování příčin změny politiky. Druhým velkým tématem vhodným pro další výzkum je otázka přenosu poznatků uvnitř a mezi koalicemi.

English Summary

The dissertation presents the results of an empirical survey conducted in 2009 in order to identify Czech drug policy actors' perspectives on illicit drug use and related problems. As theoretical starting point Sabatier's Advocacy Coalition Framework was adopted and drug policy in the Czech Republic was described together with the definition of illicit drug use as a public policy problem. Q methodology was then used to uncover three independent factors representing three different perspectives (advocacy coalitions) in a sample of 24 participants. A perspective that emphasizes pragmatism predominated in the sample of participants. It differs from the other two perspectives in lower perceived importance of the drug problem and a more sceptical view of drugs' illicit status and related drug enforcement. The other two perspectives are to some extent complementary in that one rather prefers repression and the other puts more emphasis on prevention. Nevertheless, both agree on many general as well as specific aspects of drug policy such as perceived importance of the problem, active role of the government in addressing it, and rejection of any form of illicit drug legalization or normalization.

Literatura

Anderson, C., Avery, P. G., Pederson, P. V., Smith, E. S., & Sullivan, J. L. (1997). Divergent Perspectives on Citizenship Education: A Q-Method Study and Survey of Social Studies Teachers. *American Educational Research Journal, 34*(2), 333–364.

Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis*. New York: Chatham House.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BCMHS. (2004). *Every Door Is the Right Door: A British Columbia Planning Framework to Address Problematic Substance Use and Addiction*. Victoria: British Columbia Ministry of Health Services.

Běláčková, V. (2010). Propad ve financování adiktologických služeb - odpočítáváme do drogové exploze? *Centrum adiktologie*, 25. 11. 2010.

Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences, 25*, 275-294.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1999). *Sociální konstrukce reality (pojednání o sociologii vědění)*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Berridge, K. C. (2007). The debate over dopamine's role in reward: the case for incentive salience. *Psychopharmacology, 191*(3), 391-431.

Block, J. (1961). *The Q-Sort Method in Personality Assessment and Psychiatric Research*. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.

Boekhout van Solinge, T. (2004). *Dealing with drugs in Europe: an investigation of European drug control experiences: France, the Netherlands and Sweden*. Hague: BJu Legal Publishers.

Böllinger, L. (2002). Recent Developments Regarding Drug Law and Policy in Germany and the European Community: The Evolution of Drug Control in Europe. *Journal of Drug Issues, 32*(2), 363-378.

Boys, A., Marsden, J., & Strang, J. (2001). Understanding Reasons for Drug Use Amongst Young People: A Functional Perspective. *Health Education Research, 16*(4), 457-469.

Brannen, J. (Ed.). (1992). *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*. Aldershot: Avebury.

Braun, D. (1999). Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. In D. Braun & A. Busch (Eds.), *Public Policy and Political Ideas* (pp. 11-29). Northampton: Edward Elgar Publishing.

Brouwer, M. (1999). Q is accounting for tastes. *Journal of Advertising Research, 39*(2), 35-39.

Brown, M. (2004). Illuminating Patterns of Perception: An Overview of Q Methodology: Carnegie Mellon University.

Brown, S. R. (1972). A fundamental incommensurability between objectivity and subjectivity. In S. R. Brown & D. J. Brenner (Eds.), *Science, psychology, and communication: Essays honoring William Stephenson* (pp. 57-94). New York: Teachers College Press.

Brown, S. R. (1980). *Political Subjectivity: Applications of Q Methodology in Political Science*. New Haven, CT: Yale University Press.

Brown, S. R. (1993). A primer on Q methodology. *Operant Subjectivity, 16*(3-4), 91-138.

Brown, S. R. (1994-1995). Q methodology as the foundation for a science of subjectivity. *Operant Subjectivity, 18*, 1-16.

Brown, S. R. (1996). Q Methodology and Qualitative Research. *Qualitative Health Research, 6*(4), 561-567.

Brown, S. R. (1997). The History and Principles of Q methodology in Psychology and the Social Sciences. Staženo z http://facstaff.uww.edu/cottlec/Qarchive/Bps.htm.

Brown, S. R. (2008). Q Methodology. In L. M. Given (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (pp. 699-702). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Brown, S. R. (2009). Q Technique, Method, and Methodology: Comments on Stentor Danielson's Article. *Field Methods, 21*(3), 238–241.

Brynam, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Bullington, B. (2007). The Velvet Hangover: Reflections on Czech Drug Policy. *Journal of Drug Issues, 31*(1), 206-228.

Bullington, B., Böllinger, L., & Shelley, T. (2004). Trends in European Drug Policies: A New Beginning or More of the Same? *Journal of Drug Issues, 34*(3), 481-490.

Burt, C. (1937). Correlations between persons. *British Journal of Psychology, 28*(59-96).

Burt, C. (1940). *The factors of the mind: An introduction to factor-analysis in psychology*. London: University of London Press.

Capano, G. (2003). Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. *Public Administration, 81*(4), 781–801.

Cohen, P. (1993). *Re-thinking drug control policy: Historical perspectives and conceptual tools*. Paper presented at the The crisis of social development in 1990's, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva.

Colebatch, H. K. (2005). *Úvod do Policy*. Brno: Barrister & Principal.

Collins, P., Maguire, M., & O'Dell, L. (2002). Smokers' Representations of Their Own Smoking: A Q-Methodological Study. *Journal of Health Psychology, 7*(6), 641–652.

Colman, A. M. (2001). Q-sort. In A. M. Colman (Ed.), *A Dictionary of Psychology*. Oxford: Oxford Paperback Reference. Získáno z encyclopedia.com, 2.3. 2009.

Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.

Cross, R. M. (2005). Exploring attitudes: the case for Q methodology. *Health Education Research, 20*(2), 206-213.

Čentéš, J. (2007). *Hmotnoprávne aspekty trestnej činnosti páchanej v súvislosti s nealkoholovou toxikomániou v Slovenskej republike*. Bratislava: Úrad vlády.

Čmiel, P., Drgonec, A., Engliš, P., Havlíčková, J., & Homolová, E. (2008). *Protidrogová politika ČR pohledem analýzy policy*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.

Danielson, S. (2009). Q Method and Surveys: Three Ways to Combine Q and R. *Field Methods, 21*(3), 219–237.

Davies, B. B., & Hodge, I. D. (2007). Exploring environmental perspectives in arable agriculture: a Q methodology study in East Anglia, UK. *Ecological Economics, 61*, 323-333.

Davies, W. (2005). Evidence-based policy and democracy. *openDemocracy*, 23.11.2005.

de Kort, M., & Cramer, T. (1999). Pragmatism versus ideology: Dutch drug policy continued. *Journal of Drug Issues, 29*(3), 473-492.

Dorn, N., & Jamieson, A. (2000). *Room for manoeuvre: overview of comparative legal research into national drug laws of France, Germany, Italy, Spain, the Netherlands and Sweden and their relation to three international drugs conventions*. London: DrugScope.

Dror, Y. (1967). Policy analysts: A new professional role in government service. *Public Administration Review, 27*(3), 197-203.

Dryzek, J. S., & Berejikian, J. (1993). Reconstructive Democratic Theory. *The American Political Science Review, 87*(1), 48-60.

Durkheim, É. (1897). *Sebevražda: sociologická studie*. Paříž.

Durning, D. (1999). The transition from traditional to postpositivist policy analysis: A role for Q-methodology. *Journal of Policy Analysis and Management, 18*(3), 389-410.

Durning, D., & Osuna, W. (1994). Policy Analysts' Roles and Value Orientations: An Empirical Investigation Using Q Methodology. *Journal of Policy Analysis and Management, 13*(4), 629-657.

Durrant, R., & Thakker, J. (2003). *Substance Use & Abuse: Cultural and Historical Perspectives*. Thousand Oaks: Sage Publications.

EMCDDA. (2004). *EMCDDA Insights - An overview of cannabis potency in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EMCDDA. (2005). *Illicit drug use in the EU: legislative approaches*. Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

EMCDDA. (2006). *Annual report 2006: The State of the Drugs Problem in the Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EMCDDA. (2007). *Výroční zpráva za rok 2007: Stav drogové problematiky v Evropě*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.

EMCDDA. (2008). *Drogy a ohrožené skupiny mladých lidí*. Praha: Centrum adiktologie, Univerzita Karlova v Praze.

EMCDDA. (2009). *Výroční zpráva za rok 2009: Stav drogové problematiky v Evropě*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.

Fowler, T., Lifford, K., Shelton, K., Rice, F., Thapar, A., Neale, M. C., et al. (2007). Exploring the relationship between genetic and environmental influences on initiation and progression of substance use. *Addiction, 102*(3), 413–422.

Giddens, A. (1976). *New Rules of Sociological Method*. London: Hutchinson University Library.

Gilvarry, E., & McArdle, P. (2007). Determinants of Substance Misuse in Young People. *Developmental Medicine & Child Neurology, 49*(8), 636-640.

Goldman, I. (1999). Q methodology as process and context in interpretivism, communication and psychoanalytic psychotherapy research. *Psychological Record, 49*, 589-604.

Goode, E. (2006). The Sociology of Drug Use. In C. D. Bryant & D. L. Peck (Eds.), *21st Century Sociology: A Reference Handbook. Vol. 1: Traditional and Core Areas* (pp. 415–424). Thousand Oaks: Sage Publications.

Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization, 46*, 1-35.

Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, P. A. (1992). The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 90-113). Cambridge: Mass.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the State. *Comparative Politics, 25*(3), 275–296.

Hartnoll, R. (2005). *Drogy a drogové závislosti: Propojování výzkumu, politiky a praxe*. Praha: Rada Evropy, Úřad vlády ČR.

Hebák, P., Hustopecký, J., Pecáková, I., Průša, M., Řezanková, H., Svobodová, A., et al. (2007). *Vícerozměrné statistické metody 3*. Praha: Informatorium.

Hermans, L. M., & Thissen, W. A. H. (2009). Actor analysis methods and their use for public policy analysts. *European Journal of Operational Research, 196*(2), 808-818.

Houlihan, B. (2005). Public Sector Sport Policy: Developing a Framework for Analysis. *International Review for the Sociology of Sport, 40*, 163–185.

Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process. *Policy Studies Journal, 26*(3), 466-481.

Hrdina, P. (2003). Harm reduction - snižování poškození drogami. In K. Kalina a kol., *Drogy a drogové závislosti: mezioborový přístup* (pp. 263-268). Praha: Úřad vlády ČR.

Jenkins-Smith, H. C. (1990). *Democratic politics and policy analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action*. Paris: PUF.

John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Continuum.

Jones, B. D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Kalina, K. (1993). *Koncepce a program protidrogové politiky 1993 – 1996*. Retrieved. from.

Kalina, K. a kol. (2003). *Drogy a drogové závislosti. Mezioborový přístup*. Praha: Úřad vlády ČR.

King, A. (2006). Struktura a jednání. In A. Harrington a kol., *Moderní sociální teorie. Základní témata a myšlenkové proudy*. Praha: Portál.

Kingdon, J. (1994). *Agendas, ideas, and policy change*. New York: HarperCollins.

Kiššová, L. (2009). Česká protidrogová politika a její koordinace. Historie a současnost. *Zaostřeno na drogy, 7*(2), 1-12.

Kitzinger, C. (1987). *The Social Construction of Lesbianism*. London: Sage Publishing.

Komorous, J. (2003). Stanovisko Národní protidrogové centrály k článku „Česko prohrává boj s omamnými látkami" autorů Adély Čtvrtečkové a Petra Holuba. *Národní protidrogová centrála Služby kriminální policie a vyšetřování (oficiální stanovisko)*.

Krajewski, K. (2004). Polish Drug Policies: Between "Hard" and Soft" Prohibition. *Journal of Drug Issues, 34*(3), 587-622.

Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy, 8*(4), 623-641.

Kudrle, S. (2003). Historie užívání a zneužívání psychotropních látek. In K. Kalina a kol., *Drogy a drogové závislosti. Mezioborový přístup. 1. díl*. Praha: Úřad vlády ČR.

Laursen, L., & Jepsen, J. (2002). Danish Drug Policy - An Ambivalent Balance Between Repression and Welfare. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 582*(1), 20-36.

Lende, D. H., & Smith, E. O. (2002). Evolution Meets Biopsychosociality: An Analysis of Addictive Behavior. *Addiction, 97*(4), 447-458.

Lenke, L., & Olsson, B. (2002). Swedish Drug Policy in the Twenty-first Century: A Policy Model Going Astray. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 582*(1), 64-79.

MacCoun, R., & Reuter, P. (2002). Preface: The Varieties of Drug Control at the Dawn of the Twenty-first Century. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 582*(1), 7-19.

MacCoun, R., Reuter, P., & Schelling, T. (1996). Assessing alternative drug control regimes. *Journal of Policy Analysis and Management, 15, 1-23., 15*(3), 330-352.

McKeown, B., & Thomas, D. (1988). *Q Methodology*. London: Sage Publishing.

Meloun, M., & Militký, J. (2004). *Statistická analýza experimentálních dat*. Praha: Academia.

Miovský, M. (2007). Changing Patterns of Drug Use in the Czech Republic during the Post-Communist Era: A Qualitative Study. *Journal of Drug Issues, 37*(1), 24-36.

Morávek, J. (2007). Ten Years after "Bigger than Small": Structuring the Problem in Czech Drug Policy 1998. *Central European Journal of Public Policy, 1*(1), 48-63.

Morávek, J. (2008). Problem Drug Use, Marijuana, and European Projects: How Epidemiology Helped Czech Policy Reformers. *Central European Journal of Public Policy, 2*(2), 26-39.

Morávek, J. (2009). *Problémové užívání konopí: novinka drogové epidemiologie v Evropě (poster)*. Příspěvek přednesený na AT konferenci 2009.

Mravčík, V., Chomynová, P., Orlíková, B., Škrdlantová, E., Trojáčková, A., Petroš, O., et al. (2007). *Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2006*. Praha: Úřad vlády ČR.

Mravčík, V., Chromyová, P., Orlíková, B., Pešek, R., Škařupová, K., Škrdlantová, E., et al. (2008). *Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2007*. Praha: Úřad vlády ČR.

Mravčík, V., Pešek, R., Škařupová, K., Orlíková, B., Škrdlantová, E., Šťastná, L., et al. (2009). *Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2008*. Praha: Úřad vlády ČR.

Nadelmann, E. (2007). Think Again: Drugs. *Foreign Policy*, Aug. 15, 2007.

Národní strategie protidrogové politiky na období 2005–2009. (2005). Praha: Úřad vlády ČR.

Národní strategie protidrogové politiky na období 2010 až 2018. (2010). Praha: Úřad vlády ČR.

NPDC. (1996). *Legalizace drog? Ne!*. Praha: Národní protidrogová centrála.

Nekola, M. (2010). Pragmatici, represionisté a preventisté v drogové politice. *Zaostřeno na drogy, 8*(6), 1-11.

Nijnik, M., & Oskam, A. (2004). Governance in Ukrainian forestry: trends, impacts and remedies. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology, 3*, 116-133.

Nijnik, M., Zahvoyska, L., Nijnik, A., & Ode, A. (2008). Public evaluation of landscape content and change: Several examples from Europe. *Land Use Policy, 26*, 77-86.

Nutt, D. J., King, L. A., & Phillips, L. D. (2010). Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *The Lancet,* 376(9752), 1558 - 1565.

Nutt, D. J., King, L. A., Saulsbury, W., & Blakemore, C. (2007). Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *The Lancet,* 369(9566), 1047–1053.

Osgood, C. E., Suci, G. J., & Tannenbaum, P. H. (1957). *The Measurement of Meaning*. Urbana, IL: University of Illinois Press.

Parran, T. (2004). Substance use. In S. Loue & M. Sajatovic (Eds.), *Encyclopedia of Women's Health* (pp. 627-633). New York: Kluwer Academic Publishers.

Patton, C. V., & Sawicki, D. S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (2nd edition). Upper Saddle River: Prentice Hall.

Pelikán, J. (1998). *Základy empirického výzkumu pedagogických jevů*. Praha: Karolinum.

Peritore, P. N. (1989). Brazilian party left opinion: A Q-methodology profile. *Political Psychology, 10*, 675–702.

Peritore, P. N. (1990). *Socialism, communism, and liberation theology in Brazil*. Athens, OH: Center for International Studies.

Peritore, P. N., & Peritore, A. K. G. (1990). Brazilian attitudes toward agrarian reform: a Qmethodology opinion study of a conflictual issue. *Journal of Developing Areas, 24*(3), 377–405.

Petraitis, J., Flay, B. R., & Miller, T. Q. (1995). Reviewing Theories of Adolescent Substance Abuse: Organizing Pieces of the Puzzle. *Psychological Bulletin, 117*(1), 67-86.

Piontek, D., Kraus, L., & Pabst, A. (2009). The ESPAD Cannabis Module: Cannabis-related problems among adolescents in 17 ESPAD countries. In B. Hibell, U. Guttormsson, S. Ahlström, O. Balakireva, T. Bjarnason, A. Kokkevi & L. Kraus (Eds.), *The 2007 ESPAD report. Substance use among students in 35 European countries* (pp. 164-170). Stockholm: The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs.

Popovich, K., & Popovich, M. (2000). Use of Q Methodology for Hospital Strategic Planning: A Case Study. *Journal of Healthcare Management, 45*(6), 405-414.

Raadgever, T. G., Mostert, E., & van de Giesen, N. C. (2008). Identification of stakeholder perspectives on future flood management in the Rhine basin using Q methodology. *Hydrology and Earth System Sciences, 12*(4), 1097-1109.

Radimecký, J. (2004). *Česká drogová politika 1993-2003: analýza vývoje*. Nepublikovaný rukopis.

Radimecký, J. (2006). Když dva dělají totéž…: Srovnávací analýza strategie drogové politiky Evropské unie a České republiky na období od roku 2005. *Adiktologie, 6*(4), 442 - 453.

Radimecký, J. (2007). Rhetoric Versus Practice in Czech Drug Policy. *Journal of Drug Issues, 31*(1), 11-44.

Radimecký, J., Rendlová, H., & Sklenář, V. (2004). Koordinace protidrogové politiky, Nástroj realizace účinných komplexních opatření. *Zaostřeno na drogy, 2*(3), 1-12.

Reber, B. H., Kaufman, S. E., & Cropp, F. (2000). A Validation Study of Computer-Based Q Sorts versus Paper Sorts. *Operant Subjectivity, 23*(4), 192-209.

Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., et al. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management, 90*(5), 1933–1949.

Reuter, P., & Stevens, A. (2007). *An Analysis of UK Drug Policy*. London: UK Drug Policy Commission.

Robbins, P., & Krueger, R. (2000). Beyond Bias? The Promise and Limits of Q Method in Human Geography. *Professional Geographer, 52*(4), 636.

RVKPP. (2010). Upozornění na rizika vládou schváleného rozpočtu na drogovou problematiku. *Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky*.

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy, 5*(1), 98-130.

Sabatier, P. A. (Ed.). (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences, 21*, 129–168.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117–168). Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Seddon, T. (2007). Coerced drug treatment in the criminal justice system: Conceptual, ethical and criminological issues. *Criminology & Criminal Justice, 7*(3), 269-286.

Schlager, E. (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences, 28*(3), 243-270.

Schön, D., & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Resolving Intractable Policy Issues*. NewYork: Basic Books.

Siegel, R. K. (1989). *Intoxication: life in pursuit of artificial paradise*. New York: Dutton.

Stainton Rogers, R. (1995). Q methodology. In J. Smith, R. Harre & L. van Langenhove (Eds.), *Rethinking Methods in Psychology* (pp. 178–193). London: Sage Publications.

Steelman, T. A., & Maguire, L. A. (1999). Understanding Participant Perspectives: Q-Methodology in the National Forest Management. *Journal of Policy Analysis and Management, 18*(3), 361–388.

Stephenson, W. (1935). Correlating Persons Instead of Tests. *Character and Personality, 4*(17-24).

Stephenson, W. (1935). Technique of Factor Analysis. *Nature, 136*, 297-297.

Stephenson, W. (1953). *The study of behavior: Q-technique and its methodology*. Chicago: University of Chicago Press.

Stevens, A. (2007). When two dark figures collide: Evidence and discourse on drug-related crime. *Critical Social Policy, 27*(1), 77-99.

Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy, 7*(4), 495-512.

Šerý, O. (2007). Dědičnost látkových závislostí. Podíl genetické výbavy na vzniku závislostí. *Zaostřeno na drogy, 5*(3), 1-8.

Tashakkori, A., & Teddlie, C. (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Theiss-Morse, E., Fried, A., Sullivan, J. L., & Dietz, M. (1991). Mixing methods: A multistage strategy for studying patriotism and citizen participation. *Political Analysis, 3*(1), 89–121.

Thomas, D. B., & Baas, L. R. (1992). The issue of generalization in Q methodology: "Reliable schematics" revisited. *Operant Subjectivity, 16*(1), 18–36.

Toumbourou, J., Stockwell, T., Neighbors, C., Marlatt, G., Sturge, J., & Rehm, J. (2007). Interventions to reduce harm associated with adolescent substance use. *The Lancet, 369*(9570), 1391 - 1401.

Tyrlík, M., Zuda, T., Bém, P., & Power, R. (1996). Rapid Assessment of the Drug Use Situation in the Czech Republic. *Bulletin on Narcotics, 48*(1-2), 89-98.

Valenta, A. L., & Wigger, U. (1997). Q-methodology: Definition and Application in Health Care Informatics. *Journal of the American Medical Informatics Association, 4*(6), 501-510.

van Eeten, M. J. G. (1999). *Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*. Delft: Eburon.

van Eeten, M. J. G. (2001). Recasting Intractable Policy Issues: The Wider Implications of The Netherlands Civil Aviation Controversy. *Journal of Policy Analysis and Management, 20*(3), 391–414.

van Exel, J., & de Graaf, G. (2005). Q methodology: A sneak preview.

van Tubergen, N. G., & Olins, R. A. (1979). Mail vs personal interview administration for Q sorts: a comparative study. *Operant Subjectivity, 2*(2), 51-59.

Veselý, A. (2009). *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum.

Veselý, A., & Dzúrová, D. (v tisku). *Substance Use in a Comparative Perspective: The Case of Bulgaria, Czechia, Croatia, Romania and Slovakia*. Praha: Karolinum Press.

Veselý, A., & Nekola, M. (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON.

Watts, S., & Stenner, P. (2005). Doing Q methodology: theory, method and interpretation. *Qualitative Research in Psychology, 2*(1), 67-91.

Webler, T., Danielson, S., & Tuler, S. (2009). *Using Q method to reveal social perspectives in environmental research*. Greenfield: Social and Environmental Research Institute.

Weible, C. M. (2007). An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory, 17*(1), 95-117.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal, 37*(1), 121-140.

Weimer, D. L. (1999). Q-Method and the Isms. Journal of Policy Analysis and Management. *18, 3*, 426–429.

Whiteacre, K. W., & Pepinsky, H. (2002). Controlling Drug Use. *Criminal Justice Policy Review, 13*(1), 21-31.

Williams, P. G., Holmbeck, G. N., & Greenley, R. N. (2002). Adolescent Health Psychology. *Joumal of Consulting and Clinical Psychology, 70*(3), 828-842.

Wolsink, M. (2004). Policy Beliefs in Spatial Decisions: Contrasting Core Beliefs Concerning Space-making for Waste Infrastructure. *Urban Studies, 41*(13), 2669-2690.

Zábranský, T. (2003). Role substituce v léčbě závislosti na drogách - situace v České republice. *Zaostřeno na drogy, 1*(2), 3-4.

Zábranský, T. (2004). Czech Drug Laws as Arena of Drug Policy Battle. *Journal of Drug Issues, 34*(3), 661-686.

Zábranský, T., Mravčík, V., Gajdošíková, H., & Miovský, M. (2001). *Projekt analýzy dopadů novelizace drogové legislativy v ČR (Souhrnná závěrečná zpráva)*. Praha: ResAd.

Zafonte, M., & Sabatier, P. A. (1998). Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems. *Journal of Theoretical Politics, 10*(4), 473-505.

Zafonte, M., & Sabatier, P. A. (2004). Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963–1989. *Policy Studies Journal, 32*(1), 75-107.

Zagata, L. (2007). *Ekologické zemědělství očima farmářů*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd.

Zartman, I. W. (1991). Conflict and Resolution: Contest, Cost, and Change. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 518*(1), 11-22.

Zeman, P. (2003). Pohled na některé aspekty trestněprávního přístupu k drogové kriminalitě v zahraničí. *Trestní právo, 8*(3), 13-18.

Zeman, P. (2007). Legislation and Practice Concerning Prosecution of Drug Offences in the Czech Republic. *Journal of Drug Issues, 37*(1), 45-72.

Zeman, P., & Gajdošíková, H. (2010). Nový trestní zákoník. Změny v postihu (nejen) drogové kriminality. *Zaostřeno na drogy, 8*(1), 1-12.

Zuccato, E., Chiabrando, C., Castiglioni, S., Bagnati, R., & Fanelli, R. (2008). Estimating Community Drug Abuse by Wastewater Analysis. *Environmental Health Perspectives, 116*(8), 1027-1032.

Zuccato, E., Chiabrando, C., Castiglioni, S., Calamari, D., Bagnati, R., Schiarea, S., et al. (2005). Cocaine in surface waters: a new evidence-based tool to monitor community drug abuse. *Environmental Health: A Global Access Science Source, 4*(1), 14.

Přílohy

Příloha A. Rozlišovací výroky pro faktor A

#	Výrok	Faktor A		Faktor B		Faktor C	
		Q-t.	z-skór	Q-t.	z-skór	Q-t.	z-skór
10	Je třeba přijmout skutečnost, že drogy jsou přirozenou součástí života lidí.	3	2.13*	0	-0.07	-2	-1.08
7	Užívání nelegálních drog je odborný problém, který by neměl být součástí politického boje.	3	1.34*	-1	-0.15	-1	-0.60
31	Prosazování trestnosti držení nelegálních drog pro vlastní potřebu je z hlediska společenských nákladů nevýhodné.	2	1.13*	-3	-1.81	0	0.24
25	Podávání náhradní nebo původní drogy pod lékařským dozorem představuje efektivní způsob, jak snížit drogovou trestnou činnost.	2	1.07*	0	0.05	-1	-1.00
36	Těžištěm drogové politiky musí být prevence.	2	0.97	3	1.61	3	2.23
15	Drogová politika České republiky by se měla zaměřit především na tzv. problémové užívání drog (tj. injekční užívání a/nebo dlouhodobé či pravidelné užívání heroinu a pervitinu).	2	0.97*	-1	-0.23	-2	-1.11
38	Zdravotní rizika spojená s užíváním nelegálních drog jsou do značné míry způsobená právě jejich nelegálním statusem.	1	0.88*	-2	-1.43	-3	-1.44
18	Společnost může zmírnit rizika a škody spojené s drogami tím, že bude podporovat jejich zodpovědné užívání.	1	0.78*	-2	-1.16	0	-0.09
28	Nelegální status některých drog zbytečně omezuje využití jejich pozitivních účinků.	1	0.65*	-1	-0.96	-1	-0.28
14	Část prostředků, které jsou v České republice nyní vydávány na prosazování práva v souvislosti s drogovou kriminalitou, by se měla přesunout na jiné aktivity (prevence, léčba, resocializace, snižování rizik).	1	0.54*	-2	-1.00	2	1.35
2	Tzv. drogový problém je způsoben především nepřiměřenou reakcí společnosti na užívání drog (např. prohibice).	0	0.49*	-2	-1.24	-2	-1.35

8	Prosazení zásadních změn v drogové politice se neobejde bez podpory veřejnosti.	0	0.23	1	0.76	3	1.56
37	Legalizací nelegálních drog by vláda ušetřila značné množství zdrojů, které by bylo možné věnovat na boj proti skutečným zločinům.	0	0.06*	-3	-1.90	-3	-1.83
33	Demoralizující dopad kriminalizace nelegálních drog na vztah mladé generace k zákonům je daleko větším zlem než všechna drogová rizika dohromady.	0	0.02*	-3	-1.77	-2	-1.40
11	Vláda by neměla dopustit, aby se užívání nelegálních drog stalo běžným sociálním jevem.	0	-0.24	3	1.70	0	0.32
13	Uživatelé nelegálních drog způsobují společnosti vážné ekonomické škody (majetková trestná činnost, prodej drog).	-1	-0.37*	2	1.11	2	0.91
5	Uživatelé nelegálních drog představují vážnou zdravotní hrozbu pro své okolí (infekční choroby, nehody pod vlivem drogy).	-1	-0.40*	1	0.73	2	1.3
17	Včasné zachycení drobné kriminality související s nelegálními drogami umožňuje předcházet kriminalitě závažné (loupeže, vraždy, organizovaný zločin).	-1	-0.61*	1	1.3	0	0.20
1	Užívání nelegálních drog a s ním spojené jevy představují v České republice vážný společenský problém.	-1	-0.66*	2	1.9	0	0.07
27	Legalizace prodeje doposud nelegálních drog by vedla k jejich zvýšené konzumaci.	-1	-0.89*	1	0.42	2	0.84
21	Primární prevence by měla vycházet ze základního postoje, že jakékoliv drogy jsou škodlivé.	-1	-0.99*	3	1.62	3	1.40
34	Minimalizace poškození (harm reduction) jen prodlužuje dobu závislosti u těch, kteří se neodhodlali k dlouhodobé léčbě.	-2	-1.03	-1	-0.21	-1	-0.44
16	Policie by měla vytlačovat uživatele drog z veřejných prostranství.	-2	-1.08*	1	0.38	1	0.60
3	Závislost na drogách je projevem slabé vůle jednotlivce.	-2	-1.31*	-1	-0.44	-1	-0.36
30	Užívání nelegálních drog podrývá hodnoty, na kterých je naše společnost založena.	-2	-1.53*	2	1.19	0	-0.24

20	Tvrdé postihy za drogovou kriminalitu (výroba, prodej atd.) vedou v konečném důsledku ke snížení počtu uživatelů nelegálních drog.	-3	-1.57*	0	-0.07	1	0.40
12	Drogová politika ČR by měla mít jako konečný cíl společnost bez drog.	-3	-1.84*	1	0.68	1	0.76

Zdroj: vlastní výpočty

Pozn.: všechny z-skóry faktoru A jsou statisticky signifikantní na hladině významnosti $p < 0,05$, skóry s hvězdičkou (*) na $p < 0,01$.

Příloha B. Rozlišovací výroky pro faktor B

#	Výrok	Faktor A		Faktor B		Faktor C	
		Q-t.	z-skór	Q-t.	z-skór	Q-t.	z-skór
11	Vláda by neměla dopustit, aby se užívání nelegálních drog stalo běžným sociálním jevem.	0	-0.24	3	1.70*	0	0.32
30	Užívání nelegálních drog podrývá hodnoty, na kterých je naše společnost založena.	-2	-1.53	2	1.19*	0	-0.24
1	Užívání nelegálních drog a s ním spojené jevy představují v České republice vážný společenský problém.	-1	-0.66	2	1.09*	0	0.07
29	Uživatelé drog poškozují především sami sebe.	1	0.56	2	1.9	1	0.40
17	Včasné zachycení drobné kriminality související s nelegálními drogami umožňuje předcházet kriminalitě závažné (loupeže, vraždy, organizovaný zločin).	-1	-0.61	1	1.3	0	0.20
8	Prosazení zásadních změn v drogové politice se neobejde bez podpory veřejnosti.	0	0.23	1	0.76	3	1.56
19	Zákaz držení nelegálních drog přispívá k podchycení drogové závislosti již v raném stadiu.	-2	-1.21	1	0.10*	-1	-0.76
25	Podávání náhradní nebo původní drogy pod lékařským dozorem představuje efektivní způsob, jak snížit drogovou trestnou činnost.	2	1.7	0	0.05*	-1	-1.00
10	Je třeba přijmout skutečnost, že drogy jsou přirozenou součástí života lidí.	3	2.13	0	-0.07*	-2	-1.08
22	Primární prevence by měla klást důraz na minimalizaci možných rizik spojených s užíváním drog.	1	0.68	0	-0.13*	1	0.80
15	Drogová politika České republiky by se měla zaměřit především na tzv. problémové	2	0.97	-1	-0.23*	-2	-1.11

	užívání drog (tj. injekční užívání a/nebo dlouhodobé či pravidelné užívání heroinu a pervitinu).						
24	Rozhodnutí nastoupit léčbu musí vyjít od uživatele drog samotného.	1	0.85	-1	-0.43	1	0.40
28	Nelegální status některých drog zbytečně omezuje využití jejich pozitivních účinků.	1	0.65	-1	-0.96	-1	-0.28
14	Část prostředků, které jsou v České republice nyní vydávány na prosazování práva v souvislosti s drogovou kriminalitou, by se měla přesunout na jiné aktivity (prevence, léčba, resocializace, snižování rizik).	1	0.54	-2	-1.00*	2	1.35
18	Společnost může zmírnit rizika a škody spojené s drogami tím, že bude podporovat jejich zodpovědné užívání.	1	0.78	-2	-1.16*	0	-0.09
31	Prosazování trestnosti držení nelegálních drog pro vlastní potřebu je z hlediska společenských nákladů nevýhodné.	2	1.13	-3	-1.81*	0	0.24

Zdroj: vlastní výpočty

Pozn.: všechny z-skóry faktoru B jsou statisticky signifikantní na hladině významnosti $p < 0,05$, skóry s hvězdičkou (*) na $p < 0,01$

Příloha C. Rozlišovací výroky pro faktor C

#	Výrok	Faktor A		Faktor B		Faktor C	
		Q-t.	z-skór	Q-t.	z-skór	Q-t.	z-skór
8	Prosazení zásadních změn v drogové politice se neobejde bez podpory veřejnosti.	0	0.23	1	0.76	3	1.56
14	Část prostředků, které jsou v České republice nyní vydávány na prosazování práva v souvislosti s drogovou kriminalitou, by se měla přesunout na jiné aktivity (prevence, léčba, resocializace, snižování rizik).	1	0.54	-2	-1.00	2	1.35*
11	Vláda by neměla dopustit, aby se užívání nelegálních drog stalo běžným sociálním jevem.	0	-0.24	3	1.70	0	0.32
31	Prosazování trestnosti držení nelegálních drog pro vlastní potřebu je z hlediska společenských nákladů nevýhodné.	2	1.13	-3	-1.81	0	0.24*
17	Včasné zachycení drobné kriminality související s nelegálními drogami umožňuje	-1	-0.61	1	1.3	0	0.20

	předcházet kriminalitě závažné (loupeže, vraždy, organizovaný zločin).						
1	Užívání nelegálních drog a s ním spojené jevy představují v České republice vážný společenský problém.	-1	-0.66	2	1.9	0	0.07*
18	Společnost může zmírnit rizika a škody spojené s drogami tím, že bude podporovat jejich zodpovědné užívání.	1	0.78	-2	-1.16	0	-0.09*
30	Užívání nelegálních drog podrývá hodnoty, na kterých je naše společnost založena.	-2	-1.53	2	1.19	0	-0.24*
28	Nelegální status některých drog zbytečně omezuje využití jejich pozitivních účinků.	1	0.65	-1	-0.96	-1	-0.28
25	Podávání náhradní nebo původní drogy pod lékařským dozorem představuje efektivní způsob, jak snížit drogovou trestnou činnost.	2	1.7	0	0.05	-1	-1.00*
10	Je třeba přijmout skutečnost, že drogy jsou přirozenou součástí života lidí.	3	2.13	0	-0.07	-2	-1.08*
15	Drogová politika České republiky by se měla zaměřit především na tzv. problémové užívání drog (tj. injekční užívání a/nebo dlouhodobé či pravidelné užívání heroinu a pervitinu).	2	0.97	-1	-0.23	-2	-1.11*
6	Geny se podílejí na vzniku drogové závislosti přibližně stejnou měrou jako prostředí.	0	-0.31	0	0.00	-3	-1.68*

Zdroj: vlastní výpočty

Pozn.: všechny z-skóry faktoru C jsou statisticky signifikantní na hladině významnosti $p < 0,05$, skóry s hvězdičkou (*) na $p < 0,01$

Příloha D. Konkrétní podoba preferovaného režimu kontroly nelegálních drog podle jednotlivých perspektiv

	Marihuana				**Heroin**				**Bez rozlišení**			
	TČ1	TČ2	SP	BS	TČ1	TČ2	SP	BS	TČ1	TČ2	SP	BS
Užívání - v soukromí			C	A / B / C		C	B	A / B / C			C	B / C
Užívání - na veřejnosti		C	B / C	A / B	C		A / B / C	**A**	C	C	**B**	B
Držba - pro vlastní potřebu				A / B / C		B / C	B	A / C	C		**B** / C	B
Držba - větší množství	B / C		A / C	**A**	A / B / C	A		**A**	B / C	B	B	
Výroba - pro vlastní potřebu		B / C		A / B / C	B / C		B / C	A	C	B / C		
Výroba - další šíření	B / C	**A** / C	**A**	A	A / B / C		A		B / C			
Prodej – malé množství	B / C	C	A / B	**A**	B / C		A	A	B / C	**B**		
Prodej – organiz. skupina	**A** / B / C		A		A / B / C	A	A		B / C			

Zdroj: autor

Pozn.: V případě pragmatických profesionálů jsou tučně zvýrazněny převládající preference. U ostatních dvou perspektiv je počet účastníků pro takovou interpretaci příliš malý.

Legenda: TČ1 – Trestný čin (s možností odnětí svobody); TČ2 – Trestný čin bez odnětí svobody (např. pokuta, nařízená léčba); SP – Správní přestupek (např. pokuta, nařízená léčba); BS – Bez sankce. A – Pragmatičtí profesionálové; B – Principiální represionisté; C – Nevyhranění preventisté.

PDF Export

Příloha E. Plné znění dotazníku

Socio-demografické údaje

*** Otázka č. 1: Číslo dotazníku (vyplní tazatel)**

Prosím napište svou odpověď zde:

Otázka č. 2: Jaké je Vaše nejvyšší dosažené vzdělání?

Prosím zvolte *pouze jednu* z následujících možností:

- ☐ Základní
- ☐ Vyučení
- ☐ Středoškolské s maturitou
- ☐ Vyšší odborné
- ☐ Vysokoškolské

Otázka č. 3: Jaké je Vaše odbornost (např. doktor medicíny, psycholog, právník)?

Prosím napište svou odpověď zde:

Otázka č. 4: Ve kterém roce jste se narodil/a?

Prosím napište svou odpověď zde:

Otázka č. 5: Pohlaví

Prosím zvolte *pouze jednu* z následujících možností:

- ☐ Žena
- ☐ Muž

Otázka č. 6: Než přejdeme k doplňujícím otázkám, rád bych se zeptal, zda mezi posuzovanými výroky z předchozí části nechyběl nějaký důležitý aspekt, který považujete za relevantní pro Váš postoj k užívání nelegálních drog a drogové politice v této oblasti.

Prosím napište svou odpověď zde:

Postoje, systémy přesvědčení

Otázka č. 7: Vyjmenujte prosím dva největší úspěchy, které podle Vašeho názoru dosáhla česká drogová politika od roku 1990?

Prosím napište své odpovědi zde:

1. největší úspěch:
2. největší úspěch:

Otázka č. 8: Co lze podle Vás naopak považovat za dvě největší selhání české drogové politiky od roku 1990?

Prosím napište své odpovědi zde:

1. největší selhání:
2. největší selhání:

Otázka č. 9: Zkuste prosím posoudit celkovou efektivitu níže uvedených strategií při řešení problémů spojených s nelegálními drogami v České republice.

Prosím zvolte vhodnou odpověď pro každou z položek:

	-2 (Škodlivé)	-1	0	+1	+2 (Přínosné)
Vymáhání dodržování práva (represe)					
Primární prevence					
Léčba					
Sociální rehabilitace					
Minimalizace poškození (harm reduction)					

Otázka č. 10: Když se zamyslíte nad současným stavem rozdělení pravomocí různých úrovní veřejné správy v drogové politice ČR, měla by se podle Vašeho názoru jejich role do budoucna spíše zvětšit, zmenšit nebo zůstat stejná?

Prosím zvolte vhodnou odpověď pro každou z položek:

	Zvětšit	Nechat jak je	Zmešit
Evropská unie			
Stát			
Kraje			
Obce			

Otázka č. 11: Člověk postupem času některé své postoje mění a za některými si naopak stojí po celý život. Zkuste si prosím vzpomenout, jestli u Vás v posledních několika letech došlo k takové zásadní změně postoje v oblasti nelegálních drog a stručně ji popište.

Např.: Zatímco dříve jsem zásadně odmítal X (uveďte konkrétní opatření, druh služby apod.), nyní X přijímám jako součást drogové politiky.

Prosím napište svou odpověď zde:

Režim kontroly nelegálních drog

*** Otázka č. 12: Je podle Vás vhodné, aby naše právní úprava rozlišovala drogy podle jejich rizikovosti?**

Jedná se o rozlišení na "tvrdé" a "měkké" drogy (např. skupiny A až C ve Velké Británii).

Prosím zvolte *pouze jednu* z následujících možností:

- Ano
- Ne

[Only answer this question jestliže jste odpověděl(a) 'Ano' zeptat se 'Otázka č. 12 ']

Otázka č. 13a: Vyberte prosím z následujících způsobů kontroly nelegálních drog ten, který nejvíce odpovídá Vaším preferencím.

Prosím zvolte vhodnou odpověď pro každou z položek:

	Heroin	Pervitin	Marihuana
Úplná prohibice zakazující výrobu, prodej a užívání drog za jakýmkoliv účelem.			
Využití drog pouze při léčbě nemocí nesouvisejících se závislostí (aplikuje lékař).			
Využití drog lékařem také při léčbě závislosti (aplikuje lékař).			
Prodej drog na předpis za léčebným účelem (aplikace mimo lékařský dohled).			
Zákonem omezený prodej drog (licencované obchody, podle věku apod.).			
Volný prodej drog komukoliv (pouze kontrola kvality zboží).			

Žádná legislativní nebo jiná forma kontroly výroby, prodeje a užívání drog.

[Only answer this question jestliže jste odpověděl(a) 'Ne' zeptat se 'Otázka č. 12 ']

Otázka č. 13b: Vyberte prosím následujících způsobů kontroly nelegálních drog ten, který nejvíce odpovídá Vaším preferencím.

Prosím zvolte *pouze jednu* z následujících možností:

- Úplná prohibice zakazující výrobu, prodej a užívání drog za jakýmkoliv účelem.
- Využití drog pouze při léčbě nemocí nesouvisejících se závislostí (aplikuje lékař).
- Využití drog lékařem také při léčbě závislosti (aplikuje lékař).
- Prodej drog na předpis za léčebným účelem (aplikace mimo lékařský dohled).
- Zákonem omezený prodej drog (licencované obchody, podle věku apod.).
- Volný prodej drog komukoliv (pouze kontrola kvality zboží).
- Žádná legislativní nebo jiná forma kontroly výroby, prodeje a užívání drog.

[Only answer this question jestliže jste odpověděl(a) 'Ano' zeptat se 'Otázka č. 12 ']

Otázka č. 14a: Jakou konkrétní podobu by měl zvolený režim mít v případě MARIHUANY?

Prosím zvolte vhodnou odpověď pro každou z položek:

	Trestný čin s možností odnětí svobody	Trestný čin (např. pokuta, povinná léčba)	Správní přestupek (např. pokuta, povinná léčba)	Bez sankce
Užívání drogy v soukromí.				
Užívání drogy na veřejnosti.				
Držba drogy pro vlastní potřebu (malé množství).				
Držba většího množství drogy.				
Výroba drogy pro vlastní potřebu.				
Výroba drogy za účelem dalšího šíření.				
Prodej malého množství drogy mezi konzumenty navzájem.				
Prodej drogy v rámci organizované skupiny.				

[Only answer this question jestliže jste odpověděl(a) 'Ano' zeptat se 'Otázka č. 12 ']

Otázka č. 14b: Jakou konkrétní podobu by měl zvolený režim mít v případě HEROINU?

Prosím zvolte vhodnou odpověď pro každou z položek:

	Trestný čin s možností odnětí svobody	Trestný čin (např. pokuta, povinná léčba)	Správní přestupek (např. pokuta, povinná léčba)	Bez sankce
Užívání drogy v soukromí.				
Užívání drogy na veřejnosti.				
Držba drogy pro vlastní potřebu (malé množství).				
Držba většího množství drogy.				
Výroba drogy pro vlastní potřebu.				
Výroba drogy za účelem dalšího šíření.				

Prodej malého množství drogy mezi konzumenty navzájem.				
Prodej drogy v rámci organizované skupiny.				

[Only answer this question jestliže jste odpověděl(a) 'Ne' zeptat se 'Otázka č. 12 ']

Otázka č. 14c: Jakou konkrétní podobu by měl zvolený režim mít?

Prosím zvolte vhodnou odpověď pro každou z položek:

	Trestný čin s možností odnětí svobody	Trestný čin (např. pokuta, povinná léčba)	Správní přestupek (např. pokuta, povinná léčba)	Bez sankce
Užívání drogy v soukromí.				
Užívání drogy na veřejnosti.				
Držba drogy pro vlastní potřebu (malé množství).				
Držba většího množství drogy.				
Výroba drogy pro vlastní potřebu.				
Výroba drogy za účelem dalšího šíření.				
Prodej malého množství drogy mezi konzumenty navzájem.				
Prodej drogy v rámci organizované skupiny.				

Otázka č. 15: Poskytují podle Vašeho názoru existující Úmluvy OSN o drogách signatářským státům dostatečnou volnost pro vytvoření vlastního právního režimu v oblasti nelegálních drog?

Prosím zvolte *pouze jednu* z následujících možností:

- Ano
- Ne

Spolupráce a koordinace mezi aktéry / koalicemi

Otázka č. 16: Vyjmenujte prosím dvě organizace (popř. konkrétní jednotlivce působící mimo Vaši organizaci), které považuje za své nejbližší spojence v důležitých otázkách drogové politiky.

Prosím napište své odpovědi zde:

1.:

2.:

Otázka č. 17: Vyjmenujte prosím dvě organizace, s nimiž koordinujete své aktivity v této oblasti.

Prosím napište své odpovědi zde:

1.:

2.:

Otázka č. 18: Vyjmenujte prosím dvě organizace, na jejichž informace či rady v oblasti drogové politiky nejvíce spoléháte.

Prosím napište své odpovědi zde:

1.:

2.:

Otázka č. 19: Vyjmenujte prosím dvě organizace (popř. konkrétní jednotlivce působící mimo Vaši organizaci), se kterými se nejvíce rozcházíte v zásadních otázkách drogové politiky.

Prosím napište své odpovědi zde:

1.:

2.:

Otázka č. 20: Znáte studii PAD (Projekt analýzy dopadů novelizace drogové legislativy)?

Prosím zvolte *pouze jednu* z následujících možností:

- ☐ Ano, podílel jsem se na její tvorbě
- ☐ Ano, velmi dobře
- ☐ Ano, četl jsem ji zběžně
- ☐ Ano, ale nečetl jsem ji
- ☐ Neznám

Otázka č. 21: Můžete vyjmenovat dvě osobnosti, které mají podle Vašeho názoru největší vliv na to, jakým způsobem se utváří současná drogová politika v oblasti nelegálních drog v České republice?

Jména vypisujte ve formátu Příjmení Jméno

Prosím napište své odpovědi zde:

1.:

2.:

Grid-Group

Otázka č. 22: Nyní se prosím zamyslete nad následující sadou výroků a podobně jako v první části posuďte, do jaké míry s každým z výroků souhlasíte či nesouhlasíte.

Prosím zvolte vhodnou odpověď pro každou z položek:

	Zcela nesouhlasím	Nesouhlasím	Ani tak, ani tak	Souhlasím	Zcela souhlasím
Mladí lidé dnes neuznávají tradiční hodnoty.	☐	☐	☐	☐	☐
Školy by měly učit děti uznávat autoritu.	☐	☐	☐	☐	☐
Zákon je třeba dodržovat za všech okolností.	☐	☐	☐	☐	☐
Pro udržení morálních norem je nutná cenzura filmů a časopisů.	☐	☐	☐	☐	☐
Lidé porušující zákon by měli být přísně potrestáni.	☐	☐	☐	☐	☐
Vláda by měla přijímat opatření, která by snižovala rozdíly v příjmech mezi lidmi.	☐	☐	☐	☐	☐
Vláda by měla zaručit práci každému, kdo chce pracovat.	☐	☐	☐	☐	☐
Vláda by měla zabezpečit slušnou životní úroveň nezaměstnaným.	☐	☐	☐	☐	☐
Spolupráce s ostatními většinou nefunguje.	☐	☐	☐	☐	☐

Budoucnost je příliš nejistá na to, aby mohl člověk zodpovědně plánovat.					
Člověk může sotva co změnit na průběhu vlastního života.					
Za svoji chudobu si každý může především sám.					
Ve spravedlivém systému by měli lidé s většími schopnostmi vydělávat více.					
Svobodná společnost může existovat jedině tehdy, když je firmám umožněno prosperovat.					

Konec dotazníku: KONEC
Děkuji za rozhovor!

Prosím napište svou odpověď zde:

Odeslat Váš dotazník.
Děkujeme Vám za vyplnění tohoto dotazníku..