EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē 18.9.2008
SEC(2008) 2454

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS,

kas pievienots

KOMISIJAS PAZIŅOJUMAM PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM

par ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plānu (2009.-2012. gadam)

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

{COM(2008) 567}
{SEC(2008) 2455}
{SEC(2008) 2456}

Kopsavilkums

1.1. Ievads

Šis ietekmes novērtējums ir paredzēts, lai noteiktu vispiemērotāko politikas risinājumu ES Narkomānijas apkarošanas stratēģijas (2005.–2012. gadam) īstenošanai[1]. Stratēģijas mērķis ir aizsargāt sabiedrības veselību un aizsargāt un uzlabot sabiedrības un indivīdu labklājību, kā arī nodrošināt augstu drošības līmeni sabiedrībā, izmantojot līdzsvarotu un integrētu pieeju narkomānijas problēmai. Stratēģijā noteikta struktūra, mērķi un prioritātes darbībām ES, kas saistītas ar narkomāniju, kuras jāīsteno un tiek īstenotas ar divu secīgu ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plānu palīdzību. Pirmais ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāns (2005.–2008. gadam)[2] tika pieņemts 2005. gadā. 2008. gada pirmajā pusē Komisija organizēja *ex-post* novērtēšanu, lai izvērtētu tā ietekmi nolūkā ierosināt jaunu ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plānu (2009.–2012. gadam). Šis ietekmes novērtējums lielā mērā pamatojas uz novērtēšanas rezultātiem.

Novērtēšanai un šim ietekmes novērtējumam Komisija apspriedās ar dažādām galveno ieinteresēto personu grupām. Papildus pastāvīgām apspriedēm un informācijas apmaiņai ar Padomes Narkotiku jautājumu horizontālo darba grupu (*HDG*) tika nodrošināta Komisijas dienestu plaša līdzdalība šajā ietekmes novērtējumā, izveidojot starpdienestu vadības grupu (*ISSG*). Vadības grupa tika izveidota ekspertu apspriedēm pirms ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāna (2005.–2008. gadam) novērtēšanas procesa un tā laikā. Divās atsevišķās sanāksmēs Komisija apspriedās ar Pilsoniskās sabiedrības forumu narkomānijas jautājumos. Atklātas apspriedes par šo ietekmes novērtējumu netika organizētas galvenokārt laika ierobežojumu dēļ.

1.2. Problēmas formulējums

ES Narkomānijas apkarošanas stratēģijas (2005.–2012. gadam) un ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāna (2005.–2008. gadam) pamatā ir narkomānijas apkarošanas politikas divas galvenās dimensijas – *narkotiku pieprasījuma samazināšana* un *narkotiku piedāvājuma samazināšana*, ko papildina trīs pārnozaru tēmas – *saskaņošana*, *starptautiskā sadarbība* un *informācija, pētniecība un novērtēšana*.

Rīcības plāns ir nesaistošs koordinācijas instruments, kas ir paredzēts galvenokārt dalībvalstīm, kuras ir neatkarīgas tā mērķu īstenošanā. Ierobežots skaits mērķu un darbību tiek īstenots tikai ES līmenī, t.i., ar Komisijas darbību palīdzību. Rīcības plānā sniegtas norādes narkomānijas apkarošanas politikai valsts līmenī, kā arī plāna tiešās ietekmes novērtēšana padarīta sarežģītāka, jo vairums rīcības plāna mērķu un darbību tiek īstenotas netieši: rīcības plāna mērķis ir ietekmēt citu rīcību.

ES Narkomānijas apkarošanas rīcība plāna (2005.–2008. gadam) novērtējums parāda, ka tā mērķi ir transformēti valsts politikā un/vai jau bija atspoguļoti spēkā esošajos politikas dokumentos. Novērtējums liecina, ka ar rīcības plānu ir uzsākts plašs pasākumu un sadarbības spektrs. Virzība ir panākta gandrīz visu īpašo mērķu un pasākumu īstenošanā, kaut arī ar atšķirīgu panākumu līmeni. Novērtējumā arī tika konstatētas vairākas būtiskas problēmas.

---

1 *CORDROGUE* 77, 22.11.2004.
2 OV C 168, 8.7.2005.

Rīcības plānā ir vairākas iekšējas neatbilstības, kā arī liels skaits mērķu un pasākumu, un trūkst šo mērķu un pasākumu prioritizācijas.

Koordināciju Komisijas iekšienē par rīcības plāna īstenošanu varētu uzlabot, cita starpā, nosakot skaidrākas prioritātes un uzlabojot saziņu par ES narkomānijas apkarošanas politikas mērķiem visās politikas jomās.

Narkotiku pieprasījuma samazināšanas jomā tikai dažas dalībvalstis ir ieviesušas vispārīgas kvalitatīvas norādes profilaksei, kaitējuma samazināšanai un ārstēšanai. Turklāt uzsvars jāliek uz ārstēšanas un kaitējuma samazināšanas pakalpojumu efektivitātes, piekļuves, pieejamības un apmēra uzlabošanu. Dalībvalstīm arī jāsniedz savs ieguldījums, lai pielāgotos / piemērotos jaunajām tendencēm ārstēšanas pieprasījumā. Profilakses, kaitējuma samazināšanas un ārstēšanas nodrošināšana cietumniekiem, kas būtu salīdzināma ar pakalpojumiem ārpus cietumiem, ir ļoti svarīga, lai samazinātu ar narkomāniju saistītās infekcijas slimības un ar narkomāniju saistītos nāves gadījumus, kuru izplatība ir krietni lielāka cietumu sistēmā nekā ārpus tās.

Narkotiku piedāvājuma samazināšanas jomā tiesībaizsardzības sadarbība narkotiku apkarošanas jomā dalībvalstīs kļūst arvien lielāka, bet tādi pašreizējie instrumenti kā kopīgas izmeklēšanas grupas un apvienotās muitas organizācijas netiek izmantoti pilnā mērā. Dalībvalstu ieguldījumu arī vēl var būtiski uzlabot tādās Eiropola darbībās kā, piemēram, informācijas apmaiņa un izlūkdatu vākšana ar ciešākas koordinācijas palīdzību tiesībaizsardzības aģentūru starpā valstu līmenī. Neseno pārrobežu tiesībaizsardzības projektu (piem., *MAOC-N*) pozitīvie rezultāti norāda uz izlūkdatu vākšanas un apmaiņas stiprināšanas nozīmību kā pamatu uzlabotai tiesībaizsardzībai, kas balstās uz izlūkdatiem. Narkomānijas apkarošanas stratēģijas mērķi padarīt piedāvājuma samazināšanu un tiesībaizsardzības darba rezultātus labāk izmērāmus un pārskatāmākus sarežģī standartizētu pamatrādītāju trūkums šajā jomā.

Starptautiskās sadarbības jomā saskaņā ar dalībvalstu viedokli rīcības plāns ir bijis nozīmīgs ES saskaņotības un vienprātības panākšanā starptautiskā līmenī. ES ir arvien vairāk rīkojusies vienoti, jo īpaši Apvienoto Nāciju organizācijas Narkotisko vielu komisijā (*CND*), tomēr ir jāiegulda lielākas pūles, lai nodrošinātu, ka ES pauž vienotu viedokli *CND* plenārsēdēs. ES integrētā un līdzsvarotā pieeja narkomānijas apkarošanai ir bijusi paraugs kandidātvalstīm, kā arī daudzām kaimiņattiecību politikas valstīm, izstrādājot to valsts narkomānijas apkarošanas stratēģijas un rīcības plānus.

Pēdējo gadu laikā tikuši atbalstīti ļoti daudzi palīdzības projekti ar kandidātvalstīm un stabilizācijas un asociācijas procesa valstīm. Vienlaikus EK un dalībvalstu ārējā finansējuma programmas un projekti būtu daudz nepārprotamāk jāsasaista ar ES Narkomānijas apkarošanas politikas prioritātēm. Jaunu narkotiku nelegālās tirdzniecības ceļu veidošanās dēļ vajadzīga elastīga un plaša sadarbība ar valstīm skartajos reģionos.

Attiecībā uz *informāciju*, *pētniecību un novērtēšanu* novērtējumā secināts, ka par narkomānijas situāciju Eiropā pieejamās informācijas kvalitāte pēdējo gadu laikā ir uzlabojusies, tomēr varētu apsvērt turpmākus pasākumus, lai panāktu lielāku koordināciju un papildināmību starp pētniecību un pētniecības finansēšanas struktūrām valstu un ES līmenī. Potenciāli sarūkošs valstu valdību atbalsts valstu koordinācijas centriem ir arvien lielāks bažu cēlonis, jo šie centri ir ENNUC informācijas infrastruktūras pamats. Vajadzība novērtēt narkomānijas apkarošanas politiku joprojām ir ļoti svarīga.

1.3. Pašreizējā stāvokļa raksturojums

Eiropas Savienībā kanabiss joprojām ir visbiežāk lietotā nelegālā narkotika, ko pagājušajā gadā lietojuši 17,5 miljoni eiropiešu. Kokaīnu pagājušajā gadā lietojuši 4,5 miljoni eiropiešu, un lietošana dažās dalībvalstīs ir krasi pieaugusi, bet ekstazī lietošana, šķiet, kopumā ir nedaudz samazinājusies. Heroīna un narkotiku intravenozā lietošana, šķiet, kopumā saglabājusies nemainīga. Arvien mazāks jauniešu vecums, kad narkotikas lietotas pirmo reizi, kā arī vairāku narkotiku vienlaicīgas lietošanas pieaugums rada būtiskas profilakses un ārstēšanas problēmas.

Eiropas Savienībā no katriem 1000 iedzīvotājiem 1 līdz 8 cilvēki ir narkomāni. Katru gadu notiek 7500 līdz 8000 ar narkotikām saistītu nāves gadījumu. Ap 100 000 līdz 200 000 eiropiešu, kas savas dzīves laikā narkotikas ir lietojuši intravenozi, ir inficēti ar *HIV*, bet aptuveni viens miljons – ar C hepatītu. Inficēšanās risks ir īpaši augsts īpašos apstākļos, kuros ir ierasta adatu kopīga lietošana, piemēram, cietumos. 2005. gadā 21 ES valsts ziņoja par 326 000 jaunu pacientu, kas uzsāk ārstēšanos no narkomānijas. ES aptuveni 525 000 narkomānu izmanto aizstājējterapiju.

Narkotiku ražošana, izgatavošana un nelegālā tirdzniecība joprojām ir viena no galvenajām to organizētās noziedzības tīklu darbībām, kuru mērķis ir Eiropas Savienība un kuri darbojas tajā. Nelegālās tirdzniecības ceļi uz ES, ES narkotiku ražošanas un ievešanas punkti tiek arvien vairāk dažādoti, lielapjoma nelegālajai tirdzniecībai notiekot ES iekšienē.

Galvenie transporta koridori tiek izmantoti opiātu nelegālajai tirdzniecībai uz ES, sākot no Afganistānas un šķērsojot Centrālāzijas valstis. Lielākā daļa heroīna sasniedz Rietumeiropu caur *Balkānu ceļiem*, sākot no Turcijas, bet arvien vairāk tiek izmantots *centrālais Balkānu ceļš* no Turcijas caur Balkānu valstīm uz Itāliju vai Slovēniju. *Ceļš caur Ukrainu un Rumāniju* arī kļūst nozīmīgāks. Kokaīna ievešanai pastāv trīs galvenie jūras ceļi uz Eiropu. *Ziemeļu ceļš virzās* no Karību jūras caur Azoru salām uz Portugāli un Spāniju. *Centrālais ceļš* virzās no Dienvidamerikas caur Kaboverdi vai Madeiru un Kanāriju salām uz Eiropu. Nesen ir parādījies *Āfrikas ceļš*, kas virzās no Dienvidamerikas uz Rietumāfriku, bet no turienes uz Portugāli un Spāniju. Eiropas Savienība ir būtisks sintētisko narkotiku, īpaši amfetamīnu un *MDMA* (ekstazī), ražošanas reģions.

Narkotiku konfiskācijas pēdējos gados ir stabilizējušās, izņemot attiecībā uz kokaīnu, kur ir vērojams vērā ņemams pieaugums. Tomēr ielas tirdzniecības cenas, kas koriģētas atbilstoši inflācijai, laika posmā no 2000. līdz 2006. gadam *samazinājās* visām iepriekš minētajām narkotikām, bet kanabisa, amfetamīnu un kokaīna iedarbīguma līmenis saglabājās stabils vai saruka.

Nelegālo narkotiku pārmērīga lietošana ES dalībvalstīm rada vērā ņemamas sociālās izmaksas. Nesens ENNUC pētījums, kurā iekļauta informācija no sešām ES dalībvalstīm, parādīja, ka ar narkomāniju saistītie valsts izdevumi bija no 0,05 % līdz 0,46 % no šo valstu IKP. Pamatojoties uz šiem ziņojumiem, ENNUC aprēķina, ka kopējie ar narkomāniju saistītie valsts izdevumi 27 ES dalībvalstīs un Norvēģijā sasniedz 13 līdz 36 miljardus eiro gadā, kas ir līdz pat 0,33 % no ES dalībvalstu IKP.

1.4. Subsidiaritāte un pievienotā vērtība

ES dalībvalstis ir galvenās dalībnieces narkomānijas apkarošanas jomā, un narkomānijas apkarošanas tiesību akti ir galvenokārt valsts kompetencē. Tomēr līgumos ir nepārprotami atzīta vajadzība risināt narkomānijas jautājumus ES līmenī, jo īpaši tieslietu un iekšlietu[3] jomā, kā arī sabiedrības veselības[4] jomā. ES Narkomānijas apkarošanas stratēģija (2005.–2012. gadam) tika izstrādāta atbilstoši pašreizējam tiesiskajam regulējumam, kas paredzēts Līgumā par Eiropas Savienību un EK līgumā, pamatojoties uz Eiropas Savienības, Kopienas un atsevišķu dalībvalstu attiecīgo kompetenci, pienācīgi ņemot vērā subsidiaritātes un proporcionalitātes principus.

ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāna (2005.–2008. gadam) novērtējums liecina, ka gandrīz visas dalībvalstis uzskata, ka narkomānijas apkarošanas rīcības plāns ES līmenī dod pievienoto vērtību. Dalībvalstis norāda uz to, ka rīcības plāns sniedz skaidrus Eiropas līmeņa mērķus un norādes valsts prioritāšu noteikšanai, kas rada lielāku narkomānijas apkarošanas politikas saskaņotību un konverģenci valstu starpā pēc brīvprātības principa. Tas arī sniedz norādes par to, kā dalīties labākajā praksē un izstrādāt vienotus standartus daudzās pamatjomās, kas ir nozīmīgas gan narkotiku pieprasījuma, gan narkotiku piedāvājuma samazināšanai. Rīcības plānā sniegta visaptveroša narkomānijas apkarošanas politikas struktūra, un tas veicina plašu, augstas kvalitātes valsts stratēģiju un rīcības plānu izstrādi visā ES.

Daudzas dalībvalstis norādīja, ka ES rīcības plāns ir bijis nozīmīgs starptautiskajai sadarbībai un ka ES ir ieguvusi ietekmi starptautiskajā arēnā narkomānijas apkarošanas jomā, jo tā spēj strādāt uz vienprātības pamata, kas atspoguļota stratēģijā un rīcības plānā. ES rīcības plāns ir būtisks, iepazīstinot ar Eiropas narkomānijas apkarošanas politikas paraugu, kura stūrakmeņi ir līdzsvarota pieeja un pamattiesības. Pievēršanās uz pierādījumiem balstītas politikas veidošanai, uzraudzībai, novērtēšanai un informācijai ir devusi būtisku pievienoto vērtību narkomānijas apkarošanas valsts politikai, kā rezultātā lielāka uzmanība ir pievērsta efektivitātei un lietderīgumam valsts līmenī, kā arī tendenču noteikšanai un salīdzināšanai.

1.5. Mērķi

Tā kā ES Narkomānijas apkarošanas stratēģija (2005.–2012. gadam) joprojām ir vispārējā politika jauna ES narkomānijas apkarošanas rīcības plāna izstrādei, stratēģijā definētie mērķi un prioritātes paliek spēkā. ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plānā (2005.–2008. gadam) ir iekļauti 46 mērķi un 86 operatīvi pasākumi. Visu iespējamo jauno mērķu un pasākumu apsvēršana jaunā rīcības plānā vai visu 30 vai vairāk secinājumu pārbaudīšana, kā noteikts problēmas formulējuma sadaļā, pārsniegtu šā ietekmes novērtējuma robežas un ierobežojumus.

Izmantojot alternatīvas metodes, šajā ietekmes novērtējumā uzmanības centrā ir ierobežots skaits novērtējuma secinājumu saistībā ar iespējamiem jauniem darbības mērķiem. Rīcības plāna kā vienota veseluma šķietamā ietekme, kā arī katra izvēlētā piemēra ietekme tiek analizēta saistībā ar katru politikas risinājumu. Ziņojuma 3. sadaļā tiek izklāstīti vispārējie stratēģijas mērķi attiecībā uz galvenajām dimensijām – narkotiku pieprasījuma samazināšanu un narkotiku piedāvājuma samazināšanu, kā arī attiecībā uz pārnozaru tēmām – saskaņošanu,

---

[3] LES VI sadaļas 29. pants un 31. panta 1. punkta e) apakšpunkts.

[4] EK līguma 152. pants.

starptautisko sadarbību un informāciju, pētniecību un novērtēšanu. Katram vispārējam stratēģijas mērķim ir izstrādāti divi darbības mērķu piemēri.

1.6. Politikas risinājumu noteikšana un novērtējums

Tā kā pastāv vispārēja un spēkā esoša ES Narkomānijas apkarošanas stratēģija (2005.–2012. gadam), neviens no piedāvātajiem risinājumiem neradīs būtiskas izmaiņas politikā. Saistībā ar šo ietekmes novērtējumu tika apsvērti seši politikas risinājumi. Turpmāk izklāstītie trīs risinājumi tika uzskatīti par īstenojamiem.

1. risinājums. Nedarīt neko (pamatscenārijs). *Saskaņā ar šo risinājumu rīcības plāns ES Narkomānijas apkarošanas stratēģijas (2005.–2012. gadam) otrās daļas īstenošanai netiek ierosināts. Stratēģija turpinās nodrošināt vispārēju struktūru ar narkomānijas apkarošanu saistītām darbībām ES, bet netiek noteikti nekādi darbības mērķi vai pasākumi, netiek izstrādāti īstenošanas rādītāji, un netiek paredzēti pasākumu termiņi.*

2. risinājums. ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāna (2005.–2008. gadam) darbības laiks tiek pagarināts vēl par četriem gadiem. *Šis risinājums nozīmē to, ka ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāns (2005.–2008. gadam) tiks atjaunots. Īstenošanas gaitā jau esošie pasākumi tiks turpināti. Pabeigtie pasākumi tiks svītroti. Jauni pasākumi netiks iekļauti.*

3.2. risinājums. Tiek iesniegts sīki izstrādāts ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāns (2009.–2012. gadam), aptverot darbības mērķus un pasākumus ES un dalībvalstu līmenī. *Šā risinājuma pamatā ir ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāna (2005.–2008. gadam) nobeiguma novērtējumā gūtās galvenās atziņas. Jauna un sīki izstrādāta rīcības plāna priekšlikumā gan ES, gan dalībvalstu līmenī tiks ņemti vērā novērtējuma konstatējumi, un to var pielāgot jaunākajām pārmaiņām un jaunākajiem ieskatiem attiecībā uz ES narkomānijas situāciju.*

1.7. Ietekmes analīze un salīdzinājums

Narkomānijas apkarošanas stratēģijas un tās rīcības plānu pamatā ir pieņēmums, ka integrēta un daudznozaru politikas pieeja, apvienojot dažādas narkomānijas apkarošanas politikas jomas un īstenojot vairākus mērķus vienlaikus, radīs sinerģiju un lielāku ietekmi.

Risinājumu salīdzinājums liecina, ka, izvēloties *1. risinājumu* – pamatscenāriju, narkomānijas apkarošanas politikai ES līmenī trūks stimula un dinamikas. ES Narkomānijas apkarošanas stratēģija (2005.–2012. gadam) turpinās būt spēkā, bet bez jebkāda rīcības plāna tās īstenošanas turpināšanai politikas pasākumi lielākoties būs *ad-hoc* līmenī, kuriem pietrūks saskaņotības un kuros netiks ņemtas vērā narkomānijas situācijas jaunās tendences un attīstība. ES politikas struktūras trūkums var palielināt atšķirības starp valstu politiku, bet ES līmenī darbības būtu saistītas tikai uz esošām kompetencēm un programmām.

2. risinājums nozīmētu to, ka pašreizējā ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāna (2005.–2008. gadam) nepilnības un trūkumi netiks risināti un jaunās tendences un attīstība netiks konkrēti ņemtas vērā. Atjauninātas vienotas rīcības struktūras trūkuma dēļ narkomānijas jautājuma pamanāmība un prioritāte ES un dalībvalstu līmenī var samazināties. Šo risinājumu var uzskatīt par drošu, jo par mērķiem un pasākumiem jau ir panākta vienošanās.

3.2. risinājuma izvēles rezultātā tiktu pievērsta uzmanība tām problēmām, kas konstatētas ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāna (2005.–2008. gadam) novērtējumā. Jaunā rīcības

plānā varētu iekļaut pārmaiņas, kas notikušas pēdējo gadu laikā, un mainīt rīcības plānā mērķu galvenās uzmanības centru tā, lai pasākumi var kļūt efektīvāki un izmērāmāki. Šis risinājums vairāk atbilstu ES Narkomānijas apkarošanas stratēģijai, kurā nepārprotami paredzēti **divi** secīgi ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāni ar mērķi transformēt un īstenot tās mērķus.

Citiem vārdiem, *1. risinājums* nozīmētu soli atpakaļ. Novērtējumā skaidri parādīts, ka ir nepieciešams kodolīgāks rīcības plāns ar sadalītām prioritātēm, kurā ņemti vērā jauni ieskati un problēmas. Tādējādi *2. risinājums* nav ieteicams. Jauns ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāns (2009.–2012. gadam), kā ierosināts *3.2. risinājumā*, piedāvā šādas iespējas un tādējādi ir vēlamais risinājums.

1.8. Pārraudzība un novērtēšana

Jaunajā rīcības plānā, kā aprakstīts *3.2. risinājumā*, katrai darbībai būs paredzēti rādītāji un laika posms un noteiktas atbildīgās personas par tās īstenošanu. Komisija turpinās sagatavot ikgadējos progresa pārskatus. ES Narkomānijas apkarošanas rīcības plāna (2009.–2012. gadam) un ES Narkomānijas apkarošanas stratēģijas (2005.–2012. gadam) vispārējs novērtējums tiks veikts 2012. gadā.

ENNUC un Eiropols turpinās sagatavot ziņojumus par narkomānijas problēmas situāciju savās kompetences jomās. Ierosinātajā jaunajā rīcības plānā īpašs uzsvars tiks likts uz izmērāmības uzlabošanu politikas ietekmei uz narkomānijas situāciju un tiks ierosināti piedāvājuma samazināšanās un tiesībaizsardzības rādītāji.