



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.11.2003
KOM(2003) 681 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

om koordinering på narkotikaområdet i EU

1. INDLEDNING

Narkotikamisbrug er et af de problemer, der vækker størst bekymring blandt EU-borgerne, og som påvirker sundheden og sikkerheden i samfundet som helhed og for den enkelte. EU står efter udvidelsen over for en række nye og mere komplekse udfordringer, og bekæmpelsen af narkotikamisbrug bør fortsat prioriteres højt.

Selv om det først og fremmest fortsat er medlemsstaterne, der har hovedansvaret for den politik, der føres på området, er det åbenlyst, at i forbindelse med visse forhold er de enkelte landes nationale indsats ikke tilstrækkelig, og at det er nødvendigt med en koordineret tværnational handlingsramme på fællesskabsplan.

Da problemet er kompleks og mangesidet, og der er mange aktører involveret, er det væsentligt at sikre en effektiv koordinering mellem alle berørte parter. Dette indebærer, at koordineringen mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne sker på et passende niveau, både i dem og mellem dem. Der er tale om et af problemerne i forbindelse med narkotikapolitikken, fordi koordineringen griber ind i selve kerne af medlemsstaternes og Fællesskabets kompetence og beslutningsprocedurer.

2. BAGGRUND

På internationalt plan har man de seneste 15 år inden for rammerne af FN¹ erkendt, at der er behov for en overordnet, afbalanceret og tværfaglig indsats. På fællesskabsplan blev det allerede i 1992 i fællesskabsprogrammet til bekæmpelse af narkotika foreslået, at medlemsstaterne sammenlignede effektiviteten af deres nationale koordineringsmekanismer. I 2000 fik EU en handlingsplan til bekæmpelse af narkotika (2000-2004), hvori det bekræftes, at der er behov for en evaluering af koordineringssystemerne, og hvori medlemsstaterne opfordres til at styrke deres koordineringssystemer og -praksis.

I handlingsplanen henstilles det bl.a.:

i) til formandskabet for Rådet at sørge for, at de nationale koordinatorene på narkotikaområdet eller de ansvarlige for koordineringen af narkotikapolitikker regelmæssigt og i princippet to gange årligt kan mødes inden for rammerne af Den Horisontale Narkotikagrube for at udveksle oplysninger om udviklingen på nationalt plan og drøfte mulighederne for øget samarbejde².

Siden vedtagelsen af handlingsplanen på Det Europæiske Råds møde i Feira i juni 2000 har alle formandskaber afholdt møder for de nationale koordinatorene på narkotikaområdet. Dette har gjort det muligt at udveksle erfaringer og oplysninger om god praksis. Kommissionen vurderer, at disse møder udgør et væsentligt element i forbindelse med koordineringen på EU-plan.

¹ Navnlig i 1987 ved indgåelsen af den internationale aftale vedrørende den fuldstændige, tværfaglige plan for de fremtidige aktiviteter til bekæmpelse af narkotikamisbrug og i juni 1998 på FN's Generalforsamlings ekstraordinære samling vedrørende fælles bekæmpelse af narkotikaproblemet på verdensplan (UNGASS), hvor det blev fastslået, at koordinering er hjørnестenen i en afbalanceret og overordnet narkotikapolitik.

² Afsnit 1.1.3. i EU-handlingsplanen til bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004).

ii) til Kommissionen med bistand fra EONN at iværksætte en undersøgelse for at se, om de eksisterende koordineringsordninger kan forbedres og i givet fald hvordan³.

EONN gennemførte i tæt samarbejde med Kommissionen en undersøgelse, der lå færdig i 2002. Den indeholder en detaljeret oversigt over gældende bestemmelser vedrørende koordinering og koordineringsmekanismer i medlemsstaterne⁴. Denne undersøgelse udgør en væsentlig etape for at forstå de eksisterende mekanismer og især den politiske kontekst, i hvilken det er nødvendigt at styrke koordineringen.

iii) til Rådet under hensyntagen til national lovgivning og administrative strukturer at opfordre alle medlemsstater til at overveje at styrke den nationale koordineringsordning, eller oprette en sådan, hvis den ikke allerede findes, og/eller udpege en national narkotikakoordinator⁵.

Selv om der er konsensus om behovet for koordinering er det stadig nødvendigt klart at fastslå, hvad dette præcist indebærer. Koordinering er et begreb, der er svært at indkredse, hvilket bliver stadig tydeligere, når den svigter. Parametrene for koordineringen forandrer sig meget afhængig af, om det forventede resultat er en god informationsstrøm, eller om koordineringen betragtes som en mere ambitiøs opgave, der skal føre til, at der udformes en politik til bekæmpelse af narkotikamisbrug.

3. FORMÅLET MED MEDDELELSEN

Kommissionen finder, at koordinering ikke i sig selv er et mål, men snarere et middel for at sikre en mere effektiv bekæmpelse af narkotikamisbruget. Bekæmpelse af narkotikamisbrug udgør en udfordring for hele EU, og hovedformålet med denne meddelelse er at styrke koordineringen på EU-plan og sætte gang i overvejelserne om, hvordan det er muligt.

For at nå disse mål sigter denne meddelelse mod:

1. at forklare, hvorfor koordinering er væsentlig i forbindelse med narkotikaproblemet på EU-plan ved at gøre status over de væsentligste udfordringer, og hvad der står på spil
2. at gennemgå de eksisterende koordineringsmodeller både i EU-landene og i EU-institutionerne
3. at give stof til eftertanke og udforme henstillinger vedrørende måder til at forbedre koordineringen på og undersøge, hvorledes det vil være muligt at sikre en øget koordinering i EU efter udvidelsen.

I den forbindelse er det muligt at indkredse tre supplerende koordineringsniveauer:

i) Koordinering internt i medlemsstaterne. Selv om det er klart, at koordineringen på nationalt plan er en forudsætning for koordineringen på EU-plan, er det op til medlemsstaterne på grundlag af deres egne retslige og administrative organer at beslutte, hvilken form for koordinering der vil være hensigtsmæssig for dem.

³ Afsnit 1.1.7. i EU-handlingsplanen til bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004).

⁴ Denne undersøgelse vakte interesse i Det Internationale Narkotikakontrolråd (OICS), som i sin rapport fra 2001 med tilfredshed noterer sig, at Europa-Kommissionen i samarbejde med EONN er begyndt at undersøge koordineringsmekanismerne på narkotikaområdet med henblik på at styrke dem.

⁵ Afsnit 1.2.2. i EU-handlingsplanen til bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004).

ii) Koordinering internt i EU-institutionerne og mellem dem.

iii) Koordinering i EU, dvs. mellem medlemsstaterne forsamlet i Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet med støtte fra EONN og Europol. Der skal i den forbindelse tages hensyn til to forhold, nemlig den interne koordinering i EU og EU's koordinering udadtil med internationale instanser og tredjelande.

I lyset af subsidiaritetsprincippet fokuseres der i denne meddelelse på koordinering på EU-plan og mellem EU-institutionerne uden derved at se bort fra, at koordineringen tager udgangspunkt i den nationale koordinering.

4. ÅRSAGERNE TIL, AT KOORDINERING ER VÆSENTLIG PÅ NARKOTIKAOMRÅDET - VÆSENTLIGSTE UDFORDRINGER OG INTERESSER, DER STÅR PÅ SPIL

4.1. Opfyldelse af borgernes forventninger

Hidtil har EU's indsats ikke stået højde med borgernes forventninger inden for folkesundhed og sikkerhed. Der findes ikke mange bestemmelser i fællesskabsretten vedrørende bekæmpelse af narkotikamisbrug, selv om der findes en lang række ikke-bindende dokumenter. I udkastet til den fremtidige forfatning om EU's fremtid, som konventet har fremlagt, gives EU ikke særlige beføjelser på dette område. Af en Eurobarometerundersøgelse, der blev offentliggjort i april 2002⁶, fremgik det imidlertid, at 71 % af EU-borgerne ønskede, at beslutninger på narkotikaområdet træffes på EU-plan.

Udvidelsen af EU vil ikke gøre det lettere at løse de problemer, som de 15 nuværende medlemsstaterne ikke har kunnet løse. Kommissionen finder derfor, at det er på tide, at EU arbejder fremad for bedre at kunne sætte ind på de områder, der vækker bekymring, og leve op til borgernes forventninger.

4.2. En løbende og sammenhængende indsats

Narkotikabekæmpelse er fortsat et meget ømtåleligt og højpolitisk område. Debatten er ofte polariseret mellem hårdere sanktioner, hvor der fokuseres på bekæmpelse af narkotikahandel, og en mere tolerant indgangsvinkel, hvor der snarere fokuseres på forebyggelse og mindskelse af de sundhedsmæssige skader i forbindelse med narkotikamisbrug. Dette modsætningsforhold ses både internt i hver medlemsstat, men også mellem dem.

Der sker undertiden en holdningsændring, så narkotikabekæmpelse ikke prioriteres så højt. Det medfører, at narkotikabekæmpelse som emne til tider har mediernes bevågenhed og til andre ingen bevågenhed får, uden at det sikres, at problemet hele tiden er synligt, og at der hele tiden er politisk vilje til at løse det. Det er dog klart, at narkotikaproblemet ikke kan løses gennem en kortsigtet politik, men kræver en række sammenhængende tiltag. Kontinuitet og sammenhæng er således væsentlige elementer i forbindelse med narkotikapolitikken. Det er nødvendigt med en høj grad af koordinering for at sikre et varigt partnerskab mellem de berørte instanser.

EU har udarbejdet en handlingsplan til bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004), der er baseret på en overordnet, tværfaglig og afbalanceret strategi. Det er klart, at denne strategi kræver en høj grad af koordinering mellem de involverede parter. De forskellige

⁶ Eurobarometer (Den offentlige mening i EU) - Rapport nr. 56, der udkom i april 2002.

administrationer har forskellige strategier og prioriterer forskelligt, og de holder fast i deres beføjelser. Det er kun muligt at sikre balancen og sammenhængen mellem de iværksatte foranstaltninger ved hjælp af en effektiv koordinering.

4.3. Udvidelsen

Udvidelsen skaber en række nye udfordringer på narkotikaområdet. Der er bekymring for, at narkotikahandlen vil stige, navnlig at narkotikaen vil komme ind via de central- og østeuropæiske lande. De store beslaglæggelser af narkotika, navnlig heroin, på vejen fra Balkan og Centraleuropa bekræfter den rolle, dette område spiller for transporten og lagringen af narkotika. Det er derfor væsentligt at sikre en øget koordinering mellem de retshåndhævende myndigheder i disse lande og deres modpart i andre lande. Selv om det repressive aspekt er tydeligt, må man ikke glemme, at i de fleste nye medlemsstater er eksperimenteren med og lejlighedsvis brug af narkotika stigende. I henhold til data fra EONN ligner situationen mere og mere situationen i de 15 medlemsstater for så vidt angår hyppigheden af narkotikamisbrug.

Phare-programmet er blevet anvendt til at udvikle den institutionelle kapacitet, støtte samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder og ngo'er, der er aktive i de lande, der nyder godt af programmet, samt til at sætte EONN i stand til at yde teknisk bistand til disse lande. Via Phare-programmet er udviklingen af nationale narkotikaprogrammer og oprettelsen af koordineringsorganer blevet finansieret. Det er væsentligt at koordinere initiativer på narkotikaområdet i disse lande, og der skal sikres en koordinering med de tre kandidatlande (Rumænien, Bulgarien og Tyrkiet), der alle befinder sig på en af de ruter, der fører narkotikaen til Europa (heroinruten).

4.4. Nye tendenser i brugen af narkotika

Narkotikaforbrugsmønstrene har ændret sig meget i de senere år, og dette fortsætter efter udvidelsen. Statistikkerne viser, at forbrugsmønstrene i forbindelse med syntetisk narkotika er under hastig udvikling, idet disse narkotikas voksende popularitet blandt unge, der er velintegrerede i samfundet, i forbindelse med fritiden er et voksende socialt fænomen.

Der ses oftere og oftere tilfælde af misbrug af flere narkotika, idet narkomaner kombinerer forskellige typer narkotika, herunder alkohol og lægemidler.

Denne variation i forbruget kræver uden tvivl en bedre koordinering af aktørerne i marken, men også en bedre koordinering af alle forebyggende og risikomindskende strategier samt kontroltiltag. Kommissionen har i den forbindelse til hensigt at oprette et net for de relevante nationale myndigheder på folkesundhedsområdet for at udvikle strategier til forebyggelse af misbrug af lovlig og ulovlige narkotika og for at sikre koordineringen og etableringen af hensigtsmæssige rådgivende organer i EU.

4.5. Behov for en tilnærmelse af lovgivningerne

Det er nødvendigt med en tilnærmelse af narkotikalovgivningerne på EU-plan, når de forskellige og isolerede tiltag på nationalt plan ikke er tilstrækkelige, og når det kun er muligt at gøre en effektiv indsats inden for rammerne af en fælles indsats. Et væsentligt eksempel er den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne vedrørende narkotikahandel, der ofte involverer flere medlemsstater. På dette område vil EU's indsats medføre en reel mereeffekt for de nationale politikker.

Kommissionen fremsatte i maj 2001 et forslag til rammeafgørelse for at fastsætte mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for narkotikahandel⁷. Dette forslag er desværre stadig blokeret i Rådet, da medlemsstaterne ikke kan enes herom. På Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i oktober 2003 anmodede man ikke desto mindre om, at forslaget blev vedtaget, om muligt inden udgangen af 2003.

Også her kan det konstateres, at medlemsstaterne har forskellige forventninger til, hvilken rolle EU bør spille. Nogle ønsker, at EU fastsætter sanktionsniveauet for mindre narkotikahandel, mens andre foretrækker af EU koncentrerer sin indsats om kriminalitet på tværs af grænserne. Denne mangel på fælles målsætninger, selv på et område som bekæmpelse af narkotikahandel, som burde kunne samle kræfterne om at gøre en fælles indsats, skyldes uden tvivl de forskellige nationale traditioner og indstillinger, men også mangel på koordinering og visioner på EU-plan.

4.6. Omkostningseffektiviteten

Et af nøglepunkterne i forbindelse med al politik er omkostningseffektiviteten. Det er dog meget svært at gøre status over udgifterne på narkotikaområdet. Der findes ingen præcis definition af, hvad de dækker, og der er mange udgifter på forskellige niveauer, der vedrører narkotika, f.eks. udgifter til forebyggelse, afvænnings og sundhedsmæssige foranstaltninger, hvis omfang og virkning er meget svære at vurdere⁸.

Udgifterne på narkotikaområdet i absolutte tal er enorme, men da der ikke findes en fælles fremgangsmåde er det svært at vurdere deres omfang og virkning. Den styrkede koordinering internt i medlemsstaterne og på EU-plan kan hjælpe med til, at der kan foretages et skøn over det offentlige udgifter på narkotikaområdet for at måle virkningerne af initiativerne og gøre status over situationen over for borgerne.

4.7. Evaluering af politikker og praksis

Selv om det bliver en mere og mere almindelig praksis i EU at sikre kvaliteten og effektiviteten ved at vurdere projekter og programmer, er det først for nylig, at man er begyndt at foretage en evaluering af politikker og deres gennemførelse. Generelt skal en evalueringskultur, hvor der anvendes kvalitetsstandarder, tjene som grundlag for de politiske beslutningstagere ved vedtagelsen af nye strategier eller programmer.

Denne evalueringskultur støttes af en evaluering af praksis. Et konkret eksempel på sidstnævnte er de retshåndhævende myndigheders gensidige evaluering på narkotikaområdet⁹. Formålet hermed var at evaluere samarbejdet og koordineringen mellem medlemsstaternes forskellige tjenester, deres operationelle praksis og omfanget af det internationale samarbejde.

⁷ KOM(2001) 259 endelig af 23.5.2001.

⁸ I punkt 1.4.1 i handlingsplanen til bekæmpelse af narkotika (2000-2004) opfordres Rådet og Kommissionen til på baggrund af EONN's og Pompidou-Gruppens nuværende indsats på området at undersøge, hvordan man kan etablere en liste over det offentlige samlede udgifter på narkotikaområdet. EONN er på nuværende tidspunkt ved at gennemføre en undersøgelse på området.

⁹ Det blev henstillet at foretage en sådan evaluering i fælles aktion af 5.12.1997 vedrørende indførelse af en ordning for evaluering af, hvordan de internationale forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet udmøntes og efterleves i de enkelte medlemsstater, EFT L 344 af 15.12.1997, s. 7.

Et andet eksempel er Rådets henstilling af 18. juni 2003 om forebyggelse og reduktion af helbredsskader forbundet med narkotikamisbrug¹⁰, hvori der lægges vægt på behovet for at foretage en relevant evaluering både forud for og efter alle programmer på området for derved at gøre forebyggelsen af narkotikamisbrug og mindskelsen af de sundhedsmæssige risici i forbindelse med narkotikamisbrug mere effektiv.

Hele EU har siden vedtagelsen af handlingsplanen for bekæmpelse af narkotika (2000-2004) givet evaluering større opmærksomhed. Som understreget i midtvejsevalueringen af handlingsplanen¹¹ er udviklingen af evalueringer af politikken på narkotikaområdet af grundlæggende betydning både på nationalt plan og på EU-plan. I den forbindelse fortsætter Kommissionen i tæt samarbejde med medlemsstaterne, EONN og Europol sin indsats med henblik på den endelige evaluering af handlingsplanen. EONN fortsætter også sine undersøgelser af gennemførelsen af koordineringsmekanismer i medlemsstaterne, de nye medlemsstater og kandidatlandene og informerer Kommissionen herom.

Det skal dog bemærkes, at den nuværende handlingsplan til bekæmpelse af narkotikamisbrug ikke indeholder målbare målsætninger, der kan tjene som grundlag for evalueringen. Denne mangel på indikatorer gør det svært at evaluere handlingsplanen. For at kunne foretage en reel evaluering af strategier og handlingsplaner til bekæmpelse af narkotikamisbrug på EU-plan er det nødvendigt at fastlægge visse nøgleindikatorer for at sikre, at oplysningerne er sammenlignelige. Det er også klart, at det er nødvendigt med en høj grad af koordinering internt i alle berørte instanser og mellem disse. Det er kun muligt at foretage evalueringen i forhold til det forventede resultat, og det er svært at fastlægge den direkte årsagsforbindelse mellem de gennemførte foranstaltninger, resultaterne heraf og virkningerne. Dette spørgsmål skal uden tvivl tages op i forbindelse med den endelige evaluering af handlingsplanen.

4.8. EU's rolle udadtil - mainstreaming af narkotikapolitikken og forvaltning af midlerne

Den øgede økonomiske indbyrdes afhængighed har øget behovet for større kohærens mellem dels de beslutninger og foranstaltninger, der træffes inden for forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel, dels foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom og en bæredygtig udvikling i de regioner, hvor narkotikaen produceres. Bekæmpelsen af terrorisme har bl.a. vist, at en striks opdeling af indenrigs- og udenrigspolitikken ikke er tilstrækkelig effektiv. For at sikre, at EU's indsats på internationalt plan er effektiv, er det fortsat nødvendigt at kombinere EU-institutionernes og medlemsstaternes indsats og den indsats, der gøres via indenrigs- og udenrigspolitikken¹². Dette kræver en koordinering af de involverede aktører.

Parallelt med udviklingsaktiviteterne er det nødvendigt regelmæssigt at tage fat på narkotikaproblemet i forbindelse med den politiske dialog med tredjelande. I den forbindelse er koordineringen mellem europæiske og internationale donorer meget vigtig. EU har på sin side udarbejdet et antal handlingsplaner på narkotikaområdet med bestemte lande og regioner verden over (Latinamerika og Caribien, Asien, Centralasien og Balkan). Disse handlingsplaner udgør en nyttig politisk etape for fastsættelsen af en samarbejdsramme med disse lande, men alt for ofte ledsages de ikke af en klar vilje til at gøre en indsats og konkrete midler til at nå de annoncerede mål. Riskoen herved er, at der skabes store forventninger i disse lande, uden at der afsættes midler til at opfylde dem.

¹⁰ EFT L 165 af 3.7.2003, s. 31- 33.

¹¹ KOM(2002) 599 af 4.11.2002.

¹² I traktatens artikel 177 understreges det, at Fællesskabets politik med hensyn til udviklingssamarbejde udgør et supplement til medlemsstaternes politik.

EU's narkotikapolitik viser sig også konkret gennem støtten til tredjelande. Kommissionen har de sidste par år foretaget en tilbundsgående reform af sit system for bistand til tredjelande. I forbindelse med alle støttemodtagende lande udarbejdes der på grundlag af en analyse af den økonomiske, politiske og sociale situation i partnerlandene et såkaldt "country strategy paper" og et programmeringsdokument med henblik på at knytte den finansielle bistand tættere sammen med partnerlandenes og EU's prioriteringer. Disse dokumenter drøftes med medlemsstaterne og de støttemodtagende lande og godkendes derefter af Kommissionen. Dokumenterne giver således god lejlighed til at sikre en koordinering af bistanden på EU-plan, idet hver instans har mulighed for at gøre opmærksom på betydningen af narkotikaproblematikken, således at der tages hensyn hertil i forbindelse med landets prioritering.

Medlemsstaterne yder på deres side også en betydelig finansiell bistand til tredjelande. Selv om Kommissionen og medlemsstaterne gensidig holder hinanden informeret om alle projekter i tredjelande, er udvekslingen af oplysninger og dermed koordineringen af indsatsen fortsat beskedent. For at løse dette problem har Kommissionen på anmodning af Den Horisontale Narkotikagrube oprettet en database vedrørende projekter, der finansieres i såvel kandidatlandene som i tredjelande, men medlemsstaterne indlæser ikke i tilstrækkelig grad oplysninger heri.

For så vidt angår det internationale samarbejde er en koordinering nødvendig for at sikre, at EU og medlemsstaterne taler med én stemme, og at der er sammenhæng i deres indsats. Det er vigtigt med en mere systematisk koordinering, også i lyset af større internationale møder så som FN's Generalforsamlings og Narkotikakommissionens møder samt møderne i Dublin-gruppen.

Kommissionen mener, at det for at styrke den europæiske identitet i forbindelse med indsatsen udadtil er nødvendigt med en bedre koordinering af de nationale politikker for derigennem at nå frem til en reel koordinering på EU-plan. Det haster med at sikre en øget koordinering på EU-plan for så vidt angår forbindelserne til tredjelande, således at EU bliver synlig og er til stede på den internationale scene.

5. DE NUVÆRENDE VIGTIGSTE KOORDINERINGSMODELLER

5.1. På medlemsstatsniveau

Såvel de 15 gamle medlemsstater som de ti nye erkender formelt, at koordinering udgør et væsentligt element i narkotikapolitikken. De er begyndt at koordinere deres egen nationale politik ved at vedtage strategier og/eller handlingsplaner med specifikke målsætninger, ved at oprette centrale koordineringsenheder og/eller ved at udnævne nationale koordinatore.

Fortolkningen af begrebet koordinering og retningslinjerne for at sikre den varierer dog betydeligt. EONN's undersøgelse i samarbejde med Kommissionen om koordineringsmekanismer på narkotikaområdet i medlemsstaterne og i Norge¹³ har vist, hvor mange forskellige strategier der findes. Bilag I til denne meddelelse indeholder en

¹³ Da Norge er medlem af EONN, er landet medtaget i undersøgelsen.

sammenfattende tabel over de eksisterende mekanismer i medlemsstaterne og en oversigt over situationen i de nye medlemsstater¹⁴.

5.2. Internt i Kommissionen og med EONN og Europol

Narkotikaproblemet behandles i adskillige generaldirektorater og instanser. For at Kommissionen kan tale med én stemme på møder vedrørende narkotika både i Rådet og Europa-Parlamentet og i internationale fora, findes der en koordineringsenhed for narkotikas spørgsmål under Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender. Koordineringsenheden fungerer som formand for den tværtjenstlige narkotikagrube, der blev oprettet i 1989, således at de berørte generaldirektorater kan koordinere deres indsats. I 2002 oprettede Kommissionen desuden et koordineringspunkt for eksterne aktiviteter på narkotikaområdet.

Kommissionens interne koordinering kan forbedres, navnlig gennem en styrkelse af den tværtjenstlige narkotikagrube. Denne grube bør mere regelmæssigt holde møder for i højere grad at koordinere Kommissionens holdning med henblik på internationale møder, men også fungere som et forum for udveksling af oplysninger om de forskellige tjenesters prioriterede områder og programmer med henblik på at styrke Kommissionens mulighed for at rådgive i forbindelse med såvel interne spørgsmål som forbindelserne udadtil.

For så vidt angår samarbejdet med Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN) er Kommissionen repræsenteret i EONN's bestyrelse. Den deltager desuden i arbejdet i EONN's direktion og budgetudvalg, der bistår bestyrelsen. Kommissionen er via sit knudepunkt medlem af det europæiske informationsnet om narkotika og narkotikamisbrug (REITOX).

Kommissionen overvejer at øge koordineringen med EONN og Europol ved at lade dem deltage i nogle af den tværtjenstlige narkotikagrubes møder. Man er ved at undersøge mulighederne for at oprette to kontaktpunkter i Kommissionen og EONN for at sikre en konstant udveksling af oplysninger om disses respektive aktiviteter og om udviklingen på nationalt plan og EU-plan.

Det er klart, at for at nå disse mål er det vigtigt at inddrage organer på alle niveauer.

5.3. På EU-plan

Det er Den Horisontale Narkotikagrube, der blev oprettet af COREPER i februar 1997, der sikrer koordineringen mellem medlemsstaterne og med Kommissionen på narkotikaområdet. Den højtstående arbejdsgruppes mandat er at iværksætte, kontrollere og koordinere alle aktiviteter på området og rapportere direkte til COREPER. EONN og Europol deltager også i arbejdsgruppens arbejde. Arbejdsgruppen dækker en bred vifte af aktiviteter, idet den støtter sig til andre arbejdsgrupper i forbindelse med særlige spørgsmål.

Arbejdsgruppens mandat har siden 1999 med integreringen af Rådets arbejdsgrube vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på narkotikaområdet (CODRO) omfattet koordineringen af EU's internationale aktiviteter på narkotikaområdet, herunder forbindelserne med internationale organisationer. Den Horisontale Narkotikagrubes rolle

¹⁴ EONN's og Kommissionens undersøgelse "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union " og de sammenfattende tabeller samt ajourføringer heraf kan ses på EONN's websted: http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

som koordinator omfatter således også initiativer på det udenrigspolitiske område. Selv om formålet med sammenlægningen var at styrke Den Horisontale Narkotikagrupes koordinerende rolle, har den ikke mulighed for løbende at iværksætte foranstaltninger i forbindelse med relationerne udadtil, undertiden på grund af en overfyldt dagsorden. Det vil i øvrigt være ønskeligt, at der internt i Den Horisontale Narkotikagrube lægges større vægt på forberedelsen af internationale og bilaterale møder, således at EU politisk får passende indflydelse. Narkotikakommissionen holder f.eks. møde hvert forår. For at sikre en effektiv koordinering af EU's holdning vil det være hensigtsmæssigt på de fire møder i Den Horisontale Narkotikagrube, der går forud for Narkotikakommissionens, at drøfte forberedelsen af dette.

I 2001 overtog Den Horisontale Narkotikagrube i forbindelse med en større omorganisering af Rådets arbejdsgrupper også en del af de beføjelser, der var givet til arbejdsgruppen vedrørende narkotikahandel, som så nærmere på de operationelle aspekter af bekæmpelsen af narkotikahandel, og som blev opløst. De operationelle aspekter i forbindelse med bekæmpelsen af narkotikahandel er imidlertid stadig spredt ud mellem Politisamarbejdsgruppen, Toldsamarbejdsgruppen, Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet og Den Horisontale Narkotikagrube. På nuværende tidspunkt er fordelingen af beføjelserne reelt ikke tydelig, og ofte afhænger koordineringen af arbejdet mellem disse arbejdsgrupper af formandskabernes vilje.

Den Horisontale Narkotikagrube kan også trække på erfaringerne i Rådets særlige arbejdsgrupper, der behandler særlige aspekter af narkotikaproblemet, f.eks.:

- Folkesundhedsgruppen, der behandler spørgsmål i forbindelse med Fællesskabets handlingsprogram vedrørende forebyggelse af narkotikamisbrug, og som på det sidste har set nærmere på narkotikaspørgsmålet i forbindelse med rammeprogrammet vedrørende folkesundhed, der blev vedtaget for nylig¹⁵.
- Gruppen vedrørende Materiel Strafferet, der behandler spørgsmål vedrørende indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger for så vidt angår narkotikahandel.
- Gruppen for Økonomiske Anliggender, der tager sig at spørgsmål i forbindelse med kontrol af kemiske prækursorer
- samt geografiske grupper så som Gruppen vedrørende Latinamerika og Gruppen vedrørende Asien.

Oprettelsen af Den Horisontale Narkotikagrube har i væsentlig grad forbedret koordineringen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, men der mangler endnu meget at blive gjort. Det er således undertiden svært for deltagerne at få et helhedsbillede af, hvad der står på spil i forbindelse med de forskellige drøftelser. Det er i den forbindelse vigtigt, at der finder en forudgående koordinering sted i medlemsstaterne inden møderne i gruppen.

5.4. Civilsamfundet

Hidtil er civilsamfundet ikke systematisk blevet involveret i udformningen af EU's narkotikapolitik. Selv om flere medlemsstater regelmæssigt involverer aktører i marker og ngo'er i udformningen af deres politik, og Kommissionen for sin del takket være kontakter og projekter, den støtter, drager nytte af de erfaringer, aktører i marken har høstet, sker der ikke regelmæssigt en sådan høring på EU-plan.

¹⁵ EFT L 271 af 9.10.2002

I februar 2000 blev der dog i forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplanen til bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004) afholdt en fælles konference arrangeret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, der involverede civilsamfundet. På denne konference fandt der en meget nyttig og konstruktiv debat sted, og en stor del af de idéer, der fremkom ved den lejlighed, er medtaget i handlingsplanen.

I maj 2004 afholder det irske formandskab med de offentlige myndigheder og civilsamfundet en konference med henblik på at fastlægge en ny strategi på narkotikaområdet fra 2005. Kommissionen overvejer at medtage dialogen med civilsamfundet i sit udkast til arbejdsprogram for 2004.

6. ELEMENTER, DER ER VÆSENTLIGE FOR EN EFFEKTIV KOORDINERING

I dette kapitel understreger Kommissionen betydningen af de elementer, der er væsentlige for en effektiv koordinering.

a) En forvaltningskultur

En effektiv koordinering afhænger af forvaltningskulturen. I visse lande sikres koordineringen let gennem hyppige uformelle kontakter og samarbejde mellem de relevante embedsmænd. Det er således muligt at sikre en god koordinering, selv om der ikke findes et organ, der formelt har ansvaret herfor; især i de små lande sker der en sådan uformel koordinering. Dette princip gælder også for koordineringen mellem nationalt og lokalt niveau.

Uden pålidelige oplysninger om de forskellige aktivitetssektorer, der skal koordineres, er det umuligt at sikre koordineringen. Det er således vigtigt at sikre gensidig tillid blandt de involverede instanser, selv om strategier og prioritering er forskellig.

Det er indlysende, at koordinering tager udgangspunkt i samarbejdsviljen. En forvaltningskultur med samarbejde er en lang proces, der også afhænger af landets kultur. Holdninger kan dog til en vis grad påvirkes at de etablerede organer og hierarkiets tilskyndelse.

b) En handlingsramme

For at kunne udforme en fælles handlingsramme på EU-plan skal der opstilles klare målsætninger og fastsættes indikatorer til at vurdere, om de bliver nået. Væsentlig for en god koordinering er en klar fastsættelse af hver instans' opgaver og en præcis fordeling af beføjelserne blandt de ansvarlige enheder. En tydelig fastsættelse af målsætninger og de involverede enheders og personers opgaver er en forudsætning for, at alle koordinerede strategier kan lykkes, fordi man derved undgår overlappninger og kompetencekonflikter.

En fuldstændig handlingsplan på nationalt plan og EU-plan kan være med til effektivt at indkredse, hvem der har ansvaret og skabe klarhed omkring, hvem der har hvilken rolle og hvilke beføjelser. Den er ligeledes nyttig for at sikre en overordnet strategi, fordi den giver lejlighed til at foretage en prioritering, kontrollere, at de prioriterede mål nås, og finde frem til de nødvendige ressourcer. En handlingsramme er et af de væsentlige redskaber til at sikre en effektiv koordinering.

c) Behovet for en specifik prioritering

Selv om det er vigtigt at have en handlingsplan, der omfatter alle aktiviteter på narkotikaområdet, er det også væsentligt på kort og lang sigt at foretage en specifik prioritering for at kunne koncentrere sig om nøgleaktiviteter og resultatindikatorer og foretage en evaluering. Rådets nylige godkendelse af to "gennemførelsesplaner", en vedrørende syntetiske narkotika¹⁶ og en anden vedrørende mindskelse af udbud og efterspørgsel¹⁷, udgør en første prioritering.

Kun en høj grad af politisk samråd gennem permanente koordineringsorganer og -praksis gør det muligt at foretage en specifik prioritering og en ranginddeling af aktiviteterne.

Med henblik herpå er det hensigtsmæssigt at have en samlet EU-strategi på narkotikaområdet med en række generelle principper, der dækker en relativ lang periode (f.eks. 8 år), og som ledsages af en kortsigtet handlingsplan (f.eks. 4 år) vedrørende prioriterede områder på kort og mellemlang sigt.

d) En koordinator/et koordineringsorgan

For at sikre en effektiv indsats er det nødvendigt, at alle regeringer fortsat prioriterer bekæmpelsen af narkotikamisbrug højt.

Det er i sig selv ikke nok, at der findes en national koordinator og/eller koordineringsenhed for at sikre en effektiv koordinering. Hvis der findes et koordineringsorgan kan det dog være med til at sikre i) en koordineret indsats mod et så kompleks og mangesidet problem som narkotikaproblemet, ii) at problemet altid er synligt og vise regeringens motivation til at gøre noget ved det, iii) en langsigtet strategi, der garanterer, at de brede målsætninger fastholdes og aktiviteterne fortsættes, og iv) en sammenhængende politisk strategi og gennemførelsen heraf.

Et koordineringsorgan skal for at være effektivt i) formelt være anerkendt af alle involverede aktører, ii) have klart fastlagte opgaver og målsætninger og iii) have de konkrete midler (menneskelige og finansielle ressourcer) til at nå disse mål. Kommissionen finder, at et sådan organ bør involveres direkte i gennemførelsen af strategier og dermed have bevilget specifikke finansielle midler. Organet skal også være det, der først og fremmest er ansvarlig for evalueringen af strategierne.

7. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Det er hensigtsmæssigt, at overordnede strategier med henblik på at tage fat på de sociale, sundhedsmæssige, økonomiske og sikkerhedsmæssige udfordringer, narkotikaproblemet medfører, koordineres på EU-plan og knyttes sammen med konkrete programmer og foranstaltninger.

En overordnet og afbalanceret strategi, der er godkendt af stats- og regeringslederne, kan ikke fungere uden en effektiv koordinering af alle involverede aktører. Koordinering er derfor et væsentligt instrument for at tage fat på det komplekse problem, narkotikamisbrug og følgerne heraf udgør. Kommissionen forpligter sig i den forbindelse til at øge sin interne koordinering på narkotikaområdet ved bl.a. at støtte sig til den tværtjenstlige narkotikagrube.

¹⁶ CORDROGUE 81, Rév.2 af 26.11.2002.

¹⁷ CORDROGUE 40 CATS 25 SAN 85, Rév. 2 af 27.5.2003.

Europa-Kommissionen

- (1) finder, at koordineringen på narkotikaområdet under hensyn til de nationale lovgivninger og traditioner samt administrative strukturer bør styrkes på både nationalt plan og EU-plan.
- (2) mener, at koordineringen for at være effektiv skal omfatte alle aspekter af narkotikapolitikken, herunder de sociale og sundhedsmæssige aspekter, repressive foranstaltninger og internationalt samarbejde samt ungdomspolitik.
- (3) mener, at det er nødvendigt med et tæt samarbejde mellem de forskellige retshåndhavende myndigheder og en koordinering mellem disse og social- og sundhedstjenesterne på lokalt og nationalt plan samt EU-plan for effektivt at tage fat på narkotikaproblemet, navnlig i forbindelse med syntetiske narkotika.
- (4) beklager, at forslaget til rammeafgørelse på narkotikaområdet, som Kommissionen fremsatte i maj 2001, endnu er blokeret i Rådet og opfordrer medlemsstaterne til at opnå politisk enighed om denne sag inden udgangen af 2003.
- (5) opfordrer inden for rammerne af den gensidige læringsproces de nationale myndigheder og myndighederne på EU-plan til systematisk at udvikle evalueringen af strategier og aktiviteter på narkotikaområdet på nationalt plan og EU-plan og på grundlag af bl.a. indikatorer, der er defineret i fællesskab og opnået enhed om, at sikre en løbende opfølgning.
- (6) understreger betydningen af henstillingerne til medlemsstaterne i Rådets slutrapport om den anden række evalueringer af de retshåndhavende myndigheder og deres rolle i forbindelse med bekæmpelse af narkotikahandel¹⁸. Kommissionen understreger navnlig betydningen af at sikre opfølgning af henstillingerne vedrørende i) organiseringen af de forskellige nationale tjenester til bekæmpelse af narkotikahandel, ii) en styrkelse af samarbejdet mellem de nationale finansielle efterretningssenheder, iii) oprettelse af et fælles undersøgelsesteam og iv) udveksling af oplysninger med Europol.
- (7) understreger betydningen af Rådets henstilling om forebyggelse og reduktion af helbredsskader forbundet med narkotikamisbrug¹⁹. I forbindelse med denne meddelelse understreger Kommissionen navnlig betydningen af at fremme i) etableringen af netværker og samarbejde mellem de instanser, der er involveret i arbejdet i nærområder, for at sikre tjenesterne kontinuitet og lette adgangen for brugerne og ii) en hensigtsmæssig integrering af sundhedstjenesterne, herunder tjenester for mental sundhed og sociale tjenester, samt specialiserede strategier for at mindske risiciene.
- (8) finder, at først og fremmest udvekslingen af oplysninger og dernæst koordineringen udgør grundlaget for en effektiv, synlig og sammenhængende EU-politik udadtil. Den opfordrer med henblik herpå Rådet til at sikre, at alle eksterne aspekter får tilstrækkelig opmærksomhed på møderne i Den Horisontale Narkotikagruppe.

¹⁸ CRIMORG 68 af 29.9.2003.

¹⁹ EFT L 165 af 3.7.2003, s. 31-33.

- (9) finder, at Rådet bør sikre en forbindelse mellem vedtagelsen af alle nye EU-handlingsplaner for de forskellige regioner i verden og bevillingen af midler til gennemførelsen heraf.
- (10) opfordrer Rådet til at styrke koordineringen af EU's holdning på internationale møder, navnlig FN's Generalforsamling og Narkotikakommissionen.
- (11) opfordrer medlemsstaterne til systematisk at indlæse data i den database, Kommissionen har etableret på anmodning af Den Horisontale Narkotikagrube, vedrørende projekter, der finansieres i såvel kandidatlandene som i tredjelande²⁰.
- (12) opfordrer under hensyntagen til national lovgivning og administrative strukturer alle medlemsstater til at overveje at oprette en national koordineringsordning, eller styrke en sådan, hvis den allerede findes, og/eller udpege en national narkotikakoordinator²¹.
- (13) opfordrer medlemsstaterne til under overholdelse af subsidiaritetsprincippet at overveje at vedtage en strategi og/eller overordnet national handlingsplan til bekæmpelse af narkotikamisbrug.
- (14) opfordrer medlemsstaterne til at sikre fuld overensstemmelse mellem de nationale planer og EU's handlingsplan for at sikre, at den fælles, afbalancerede og tværfaglige strategi, EU har vedtaget, gennemføres, og at EU's fælles prioriterede områder og målsætninger omsættes.
- (15) understreger betydningen af Den Horisontale Narkotikagrube som det væsentligste organ for koordinering af EU's arbejde, og at det er nyttigt at afholde halvårige møder på højt niveau for de ansvarlige for koordineringen på narkotikaområdet.
- (16) opfordrer Rådet til i forbindelse med Den Horisontale Narkotikagrubes arbejde at øge koordineringen af arbejdet i de operationelle tjenester ved at sikre en klar fordeling af beføjelser på narkotikaområdet mellem Politisamarbejdsgruppen, Toldsamarbejdsgruppen, Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet.

²⁰ I overensstemmelse med afsnit 5.2.4. i EU-handlingsplanen til bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004).

²¹ Afsnit 1.2.2. i EU-handlingsplanen til bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004).

BILAG I²²

EONN's undersøgelse i samarbejde med Kommissionen om koordineringsmekanismer på narkotikaområdet i medlemsstaterne og i Norge²³ har gjort det muligt at anskue de forskellige strategier ud fra fire hovedvinkler, nemlig 1) koordineringens institutionelle form, 2) den ansvarlige myndighed, 3) koordineringens omfang og 4) hvorvidt der findes en national koordinator eller ej²⁴.

8. DE 15 EU-LANDE

Sammenfattende oversigt (pr. 31.12.2002)

	Interministerielle udvalg	Særlige koordineringskontorer/koordineringsenheder	Ansvarligt ministerium	Koordineringens omfang	National koordinator
Belgien	Interministeriel konference	Narkotika- og sundhedsenhed (sundhedsaspekter). (I den føderale regerings politiske meddelelse vedrørende narkotikaproblematikken er der planlagt en generel koordineringsenhed - 19. januar 2001).	Det føderale ministerium for folkesundhed (narkotika- og folkesundhedsenheden)	Specifik (sundhed)	Sundhedskoordinator (generel koordinator planlagt i regeringens politiske meddelelse)
Danmark	Ingen oplysninger	Narkotikakoordineringsenhed i Indenrigs- og Sundhedsministeriet	Indenrigs- og Sundhedsministeriet	Generel	Ingen oplysninger
Tyskland	Interministeriel narkotikagrube	Kontoret for forbundsregeringens fuldmægtig på narkotikaområdet	Forbundsministeriet for sundhed	Generel	Forbundsregeringens fuldmægtig på narkotikaområdet + narkotikakoordinatorer i delstaterne
Grækenland	Interministerielt koordineringsudvalg	OKANA (organisation til bekæmpelse af narkotikamisbrug)	Sundhedsministeriet	Specifik (udvidelse af de planlagte beføjelser)	Formanden for OKANA
Spanien	Interministeriel narkotikagrube	Regeringens delegation for den nationale narkotikaplan	Indenrigsministeriet	Generel	Regeringens delegerede for den nationale narkotikaplan
Frankrig	Interministerielt narkotikaudvalg	Interministeriel enhed til bekæmpelse af narkotikamisbrug	Premierministeren (suppleret af social- og arbejdsministeriet)	Generel	Formanden for den interministerielle enhed til bekæmpelse af narkotikamisbrug
Irland	Kabinettsudvalg vedrørende social udstødelse	Narkotikakoordineringsenhed i ministeriet for samfundsanliggender, landdistrikts spørgsmål og spørgsmål vedrørende det gælisktalende område	Ministeriet for samfundsanliggender, landdistrikts spørgsmål og spørgsmål vedrørende det gælisktalende område	Generel	Viceminister med særligt ansvar for narkotikastrategien

²² Dataene i de to tabeller i dette bilag stammer fra EONN.

²³ Da Norge er medlem af EONN, er landet medtaget i undersøgelsen.

²⁴ EONN's og Kommissionens undersøgelse "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union" og de sammenfattende tabeller samt ajourføringer heraf kan ses på EONN's websted: http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

Italien	Interministerielt narkotikaudvalg	Departementet for koordinering af narkotikapolitikken	Premierministeren	Generel	Særlig kommissær for koordinering af narkotikapolitikken
Luxembourg	Interministerielt narkotikaudvalg	Narkotikakoordineringsenheden i sundhedsministeriet	Sundhedsministeriet	Specifik	Narkotikakoordinator
Nederlandene	Arbejdsgruppe vedrørende narkotikapolitikken	Departementet for mental sundhed og narkotikapolitik	Ministeriet for sundhed, velfærd og sport	Generel	Ingen oplysninger
Østrig	Narkotikakoordinering på forbundsplan	Narkotikakoordinering på forbundsplan	Forbundsminister for social sikkerhed og generationsspørgsmål (hovedansvaret) + indenrigsministeriet og justitsministeriet	Generel	Narkotikakoordinatorer på forbundsplan + narkotikakoordinatorer på delstatsplan
Portugal	Koordineringsudvalg for den nationale strategi	Instituttet for narkotika og narkotikamisbrug	Sundhedsministeriet	Generel	Formanden for instituttet for narkotika og narkotikamisbrug
Finland	Nationalt udvalg for narkotikapolitikken	Enhed vedrørende narkotikasørgsmål	Social- og sundhedsministeriet	Generel	Ingen oplysninger
Sverige	Arbejdsgruppe vedrørende narkotikasørgsmål	Enhed for central koordinering	Social- og sundhedsministeriet	Generel	Narkotikakoordinator
Det Forenede Kongerige	Interministerielt narkotikaudvalg	Direktoratet for narkotikastrategien	Indenrigsministeriet	Generel	Ingen oplysninger
Norge	Det nationale narkotikakontor	Enheden vedrørende narkotikasørgsmål	Social- og sundhedsministeriet	Generel	Ingen oplysninger

9. DE NYE MEDLEMSSTATER

Den første analyse af koordineringsstrategierne og -mekanismerne på narkotikaområdet i de ti nye lande²⁵ viser, at der er konsensus om, at det er nødvendigt at videreudvikle koordineringen for at kunne iværksætte mere effektive politikker. I lighed med de nuværende medlemsstater synes koordineringen i de nye lande at ske på to niveauer, nemlig i et interministerielt udvalg og en teknisk enhed.

²⁵ Jf. EONN's årsrapport for 2004.

Sammenfattende oversigt (pr. 28.2.2003)

	Interministerielle udvalg	Særlige koordineringskontorer/koordineringsenheder
Cypern	Ingen oplysninger	Ingen oplysninger
Estland	Interministerielt udvalg for narkotikapolitikken	Departementet for folkesundhed, socialministeriet
Ungarn	Narkotikakoordineringsudvalget	Sekretariatet for narkotikakoordineringsudvalget
Letland	Kommission for koordinering af kontrollen med narkotika og forebyggelse af narkotikamisbrug ²⁶	Ingen oplysninger
Litauen	Regeringskommissionen for narkotikakontrol ²⁷	Sekretariatet for regeringskommissionen for narkotikakontrol
Malta	Ingen oplysninger	Ingen oplysninger
Polen	Interministerielt råd til bekæmpelse af narkotikamisbrug	Nationalt kontor til forebyggelse af narkotikamisbrug (herunder sekretariatet for det interministerielle råd til bekæmpelse af narkotikamisbrug)
Tjekkiet	National narkotikakommission	Sekretariatet for den nationale narkotikakommission
Slovakiet	Ministerrådet for kontrol med narkotika og narkotikamisbrug	Sekretariatet for ministerrådet for kontrol med narkotika og narkotikamisbrug
Slovenien	Interministeriel narkotikakommission	Regeringskontoret på narkotikaområdet

²⁶

I Letland er der i narkotikastrategien planlagt et nyt koordineringsorgan.

²⁷

I Litauen planlægges der i udkastet til narkotikastrategi et nyt koordineringsorgan, nemlig departementet for kontrol med narkotika, der henhører under regeringens kompetence.