

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — Mod en stærkere europæisk indsats mod narkotika

COM(2011) 689 final

(2012/C 229/16)

Ordfører: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Kommissionen besluttede den 25. oktober 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — Mod en stærkere europæisk indsats mod narkotika«

COM(2011) 689 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, som vedtog sin udtalelse den 18. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 481. plenarforsamling den 23.-24. maj 2012, mødet den 24. maj, følgende udtalelse med 118 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU)

1.1 bifalder indholdet af Kommissionens meddelelse og er enig i, at indsatsen for at styrke Europa bør være stærk, og at foranstaltningerne til effektiv begrænsning af narkotikaudbuddet og -efterspørgslen bør være afbalancerede;

1.2 giver netop af denne grund udtryk for sin skuffelse, fordi meddelelsen forekommer at være et tilbageskridt i forhold til den afbalancerede, konsensuelle tilgang, der har været fremherskede hidtil, eftersom den fortrinsvis lægger vægt på udbudsbegrænsende foranstaltninger;

1.3 finder, at den retlige og strafferetlige tilgang er utilstrækkelig, og opfordrer stærkt til, at der udarbejdes en ny narkotikastrategi for EU på grundlag af en indgående vurdering af den nuværende strategi, som snart udløber;

1.4 er bekymret over finansieringspolitikkenes ændrede prioriteringer og anbefaler på det kraftigste, at ligevægten også genoprettes på dette punkt;

1.5 støtter en øget harmonisering af de nationale bestemmelser til bekæmpelse af narkotikahandel og anbefaler, at harmoniseringen af strafferetspolitikken i EU udvides til også at omfatte misbrugsmønstrene;

1.6 anbefaler, at der indføres og anvendes uafhængige, videnskabeligt efterprøvede mekanismer til at vurdere udbudsbegrænsende foranstaltninger og stilles de fornødne ressourcer til rådighed til at gennemføre disse opgaver;

1.7 er enig i de foreslåede foranstaltninger med henblik på konfiskation og inddrivelse af udbytte af kriminelle aktiviteter og anbefaler, at i det mindste en del af udbyttet af konfiskationerne anvendes til finansiering af efterspørgselsbegrænsende aktiviteter, som i høj grad er underfinansieret;

1.8 understreger hvad angår de nye former for farlig narkotika, at en generel retsregel heller ikke er nok, da den under alle omstændigheder bør gennemføres som led i en omfattende, integreret indsatspolitik, hvis virkninger skal følges op og vurderes løbende;

1.9 mener, at den del af meddelelsen, der omhandler mindskelse af efterspørgslen, er uforholdsmæssig kortfattet og ufærdig, og opfordrer Kommissionen til at gå i gang med at oprette institutionelle mekanismer, der sikrer, at initiativer, som bygger på videnskabelige beviser, virkeliggøres på dette indsatsområde;

1.10 er fast overbevist om, at det er nødvendigt allerede på mellemlang sigt at udvikle en samordnet, omfattende misbrugs politik, som dækker problemerne med anvendelse af alle (lovlige og ulovlige) psykoaktive stoffer, for at forhindre, at de respektive virkninger af hidtil adskilte politikker ophæver hinanden;

1.11 støtter civilsamfundsforummets aktivitet om narkotika og anbefaler, at dette organs erfaringer i højere grad tages i betragtning både på unions- og medlemsstatsplan.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) hilser Kommissionens meddelelse »Mod en stærkere europæisk indsats mod narkotika«⁽¹⁾ velkommen.

⁽¹⁾ COM(2011) 689 final.

2.2 EØSU bifalder meddelelsens konklusion om, at den europæiske indsats til bekæmpelse af narkotika efter Lissabontraktatens vedtagelse bør være stærk og beslutsom og fokusere både på narkotikaefterspørgslen og -udbuddet. EØSU glæder sig over, at Kommission er indstillet på at give nye impulser til EU's politik til bekæmpelse af narkotika, og er enig i, at EU's aktioner bør fokusere på områder, hvor EU kan skabe en tydelig merværdi.

2.3 EØSU giver imidlertid udtryk for skuffelse over, at meddelelsen tilsyneladende er et tilbageskridt i forhold til den afbalancerede, konsensuelle tilgang, der har været fremherskede hidtil, og som i lige høj grad byggede på begrænsning af udbuddet og mindskelse af efterspørgslen. Meddelelsen fokuserer hovedsageligt på de juridiske instrumenter til begrænsning af udbuddet, mens den nøjes med at skitsere en række generelle mål for mindskelse af efterspørgslen.

2.4 EØSU beklager, at Kommissionen i forbindelse med narkotikamisbrug tilsyneladende overser nogle tværgående socialpolitiske aspekter i relation til menneskerettighederne. Den fremhæver tvært imod nogle juridiske og strafferetlige instrumenter, som kun i ringe grad er videnskabeligt vurderet, men som ud fra de foreliggende oplysninger ikke har vist sig at være særlig effektive, og som er mere omkostningstunge ⁽²⁾.

2.5 EØSU er overbevist om, at begrænsning af udbuddet først får fuld mening, hvis den er en del af eller en brik i et strategisk system. Det bør undgås, at strafferetspolitikken får en uforholdsmæssig stor plads som den sidste løsning. Det bør det ikke være europæisk politik at sætte forebyggende værktøjer i anden række, når EU netop hidtil har støttet en pluralistisk helhedsstrategi i modsætning til den forenkede, repressive tilgang med ringe hensyn til menneskerettighederne, som er reglen i store dele af verden.

2.6 EØSU er overbevist om, at der med udgangspunkt i en evaluering af den aktuelle strategi for EU's narkotikapolitik bør udarbejdes og vedtages en ny konsensusstrategi efter en bred debat om emnet. Den nye strategi skal afspejle medlemsstaternes fælles engagement i de hidtidige strategiske overvejelser, handlingsprogrammer og finansieringspolitiske tiltag (den bedste politikkomposition), som har været temmelig velfabulancerede og bygger på Lissabontraktatens grundlæggende værdier.

2.7 I overensstemmelse med det grundlæggende princip om, at staten ikke må foranledige større skader og risici end dem, som den skal beskytte imod, bør der indføres en beslutningsmekanisme, som gør det muligt omgående at ændre en bestemt politik, hvis en uafhængig vurdering viser, at den har negative resultater.

3. Finansiering

3.1 EØSU er foruroliget over omlægningen og indskrænkningen af antallet af Kommissionens prioriterede finansieringer.

⁽²⁾ I de fleste lande rammer de strafferetlige instrumenter på nuværende tidspunkt overvejende narkomaner og kun meget lidt narkotikahandlens bagmænd.

Programmet sundhed for vækst, som er bebudet under det tredje flerårige program 2014-2020, beskæftiger sig ikke med narkotikaproblemet eller nedbringelse af narkotikaefterspørgslen. Det indeholder heller ikke noget om de nødvendige finansielle ressourcer til mindskelse af efterspørgslen i overensstemmelse med målene for EU's narkotikastrategi og -handlingsprogram.

3.2 De prioriterede finansieringer i Kommissionens forslag om retsvæsen og om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab er ramt af samme kursændring, eftersom de bevilgede tilskud til tackling af narkotikaproblemet især vil være rettet mod de kriminalitetsforebyggende aspekter. EØSU opfordrer indtrængende Kommissionen til at ændre sin finansieringspolitik og tilpasse den til behovene i en afbalanceret strategisk tilgang.

4. Konkrete og grundlæggende bemærkninger

4.1 Narkotikamisbrug og -handel

4.1.1 Hvad angår bekæmpelse af narkotikahandel, fremhæver meddelelsen den konstante udvikling af markedet for ulovlige stoffer og af nye metoder og ny teknologi til smugleri af stoffer. For at begrænse alle disse negative fænomener effektivt understreges nødvendigheden af at koordinere de forskellige initiativer til bekæmpelse af narkotikahandel.

4.1.2 I meddelelsen pointeres det, at der med Lissabontraktatens ⁽³⁾ ikrafttræden åbnes mulighed for at styrke de juridiske og politiske instrumenter til bekæmpelse af narkotikahandel, men der henvises dog til, at visse juridiske instrumenter ⁽⁴⁾ har ført til næsten ingen tilpasning af de nationale foranstaltninger til bekæmpelse af narkotikahandel, og at de ikke i tilstrækkelig grad har bidraget til at lette det retlige samarbejde i sager vedrørende narkotikahandel ⁽⁵⁾.

4.1.3 I sin meddelelse anbefaler Kommissionen i denne henseende nye juridiske instrumenter, som den i første omgang vil benytte til at indføre fælles mindstenormer i forbindelse med bekæmpelse af stor grænseoverskridende handel og kriminelle organisationer og i anden omgang til at forbedre definitionen af overtrædelser og straffe og i sidste ende indføre stærkere rapporteringskrav til medlemsstaterne.

4.1.4 EØSU, der i hovedtrækkene bifalder konklusionerne i dokumentet, understreger imidlertid, at denne indsats kun kan føre til succes, hvis der med hensyn til de udbudsbegrænsende foranstaltninger indføres et hensigtsmæssigt instrument til måling af resultaterne og velforprøvede indikatorer. Således slår

⁽³⁾ Artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁽⁴⁾ F.eks. Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA af 25.10.2004 om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor.

⁽⁵⁾ COM(2011) 689 final.

EØSU stærkt til lyd for, at der udvikles vurderings- og opfølgingsmekanismer, som kan måle disse foranstaltningers reelle effektivitet og rentabilitet, og støtter de allerede iværksatte tiltag i forbindelse med udarbejdelsen af relevante indikatorer ⁽⁶⁾.

4.1.5 EØSU understreger, at de foreliggende ressourcer til instrumenternes måling af udbudsbegrænsende foranstaltninger er alt for beskedne i betragtning af den omfattende krænkelse af de grundlæggende rettigheder for narkomaner, som juridisk set ikke skader andre, og som ikke handler med gevinst for øje.

4.1.6 EØSU henstiller, at der i tråd med ånden i Kommissionens meddelelse på dette punkt ⁽⁷⁾ under harmoniseringen af EU's strafferetspolitik også medtages former for adfærd, hvor den strafferetlige praksis (normer, straffe, procedurer, fritagelser) varierer så stærkt fra den ene medlemsstat til den anden, at det kun kan skade menneskerettighederne og retssikkerheden. Det er efter EØSU's opfattelse tilfældet i øjeblikket for narkotikamisbrug ⁽⁸⁾.

4.1.7 EØSU påpeger, at harmoniseringen af minimumsstraffe i EU ikke må føre til en skærpelse af maksimalstrafferammerne i en medlemsstat. Samtidig henledes opmærksomheden på, at en politik, der især er rettet mod begrænsning af udbuddet, også kan blive opfattet som magtesløshed fra politikernes side, og derfor er det absolut nødvendigt at finde en balance mellem truslen om strafferetlige sanktioner og de yderst vigtige behandlings- og støttetilbud.

4.1.8 EØSU finder det nødvendigt, at man i stedet for at forfølge en tilgang, der udelukkende tager sigte på bekæmpelse af narkotikahandel, nytænker strategierne på det strafferetlige område og samtidig bestræber sig på at reducere de sociale skader og helbredsskaderne forbundet med narkotikamarkedet og fremmer sikkerheden for personer og for samfundet.

4.2 Narkotikaprækursorer

4.2.1 EØSU bifalder vurderingen af situationen i dette kapitel, og at de eksisterende og planlagte foranstaltninger skal sikre en effektiv kontrol med ulovlig anvendelse af disse kemiske stoffer uden at forhindre den lovlige handel hermed.

⁽⁶⁾ Første EU-konference om indikatorer for udbuddet af narkotika. Fælles initiativ med henblik på opstilling af bæredygtige løsninger til overvågning af narkotikamarkedet, kriminalitet og udbudsbegrænsende tiltag, Kommissionen, 20.-22.10.2010.

⁽⁷⁾ COM(2011) 573 final.

⁽⁸⁾ For de samme forhold (f.eks. handel med mindre mængder mellem misbrugere) kan der nemlig i visse lande idømmes fængselsstraffe på to til fem år, hvorimod reaktionen i andre lande består i tilvejebringelse af midler under en national eller kommunal bistandspolitik (jobtilbud, boligstøtte, social bistand m.v.).

4.2.2 EØSU er enig med Kommissionen i, at det internationale samarbejde bør styrkes på dette felt til trods for de store forskelle i datakvaliteten og i mulighederne for og viljen til at fremskaffe data, især for de berørte tredjelands vedkommende.

4.3 Konfiskation og inddrivelse af kriminelle værdier

4.3.1 EØSU støtter Kommissionens tiltag på dette område og finder de nævnte juridiske instrumenter forholdsmæssigt afpasset efter og velegnede til at tackle de pågældende problemer, men beklager dog, at disse instrumenter af forskellige grunde ikke har været effektive nok.

4.3.2 Derfor går EØSU ind for, at der udarbejdes nye strengere europæiske retsfor skrifter, og at den lovgivningsmæssige harmonisering i EU udvides til at omfatte dette område.

4.3.3 EØSU foreslår, at i det mindste en del af de konfiskerede ressourcer anvendes til at støtte foranstaltninger til mindskelse af efterspørgslen; sådanne foranstaltninger lider traditionelt under utilstrækkelig finansiering, selv om de stadig er det mest effektive middel til bekæmpelse af narkotikamisbrug og afhjælpning af de samfundsmæssige konsekvenser.

4.4 Nye psykoaktive stoffer

4.4.1 EØSU tilslutter sig principielt bemærkningerne om de nye psykoaktive stoffer i Kommissionens meddelelse. Kommissionen mener, at de generelle retsfor skrifter vil imødekomme offentlighedens og myndighedernes forventninger til hurtigt at få kontrol med disse nye stoffer. Men uden en egentlig vurdering af risikoen ved disse forskellige stoffer kan dette skade lovlige terapeutiske og industrielle interesser. Ligeledes skal det pointeres, at den nuværende risikovurderingsmetode ikke afspejler en tværfaglig tilgang, men hovedsagelig bygger på kemiske analyser og politiundersøgelser.

4.4.2 EØSU understreger, at for nye skadelige stoffers vedkommende er en generel retsregel heller ikke nok. Den bør under alle omstændigheder nødvendigvis gennemføres som led i en omfattende, integreret indsatspolitik, hvis virkninger skal følges op og vurderes løbende. Risikoen for utilsigtede virkninger er nemlig ikke ubetydelig: fristelse af misbrugere til at tage nye stoffer, kriminalisering, prisstigning på det illegale marked, forbud mod eller automatisk kontrol med stoffer til andre formål, ulovlig brug, andre risici forbundet med det illegale marked osv.). EØSU beklager, at de foreslåede retlige instrumenter ikke tager højde for disse synsvinkler.

4.4.3 EØSU finder det vigtigt, at politikerne sideløbende med udarbejdelsen af en liste også foreslår foranstaltninger til afhjælpning af de sundhedsmæssige og sociale følgevirkninger af misbrug af psykoaktive stoffer og i givet fald søger alternative retlige løsninger uden direkte at kriminalisere misbrugerne. Med

henblik herpå finder EØSU det absolut påkrævet at afhjælpe manglerne ved indsamlingen af oplysninger, forbedre informationsstrømmens interaktivitet, tilrettelægge videreuddannelse af sektorens faggrupper, sikre pålidelige oplysninger gennem mere moderne metoder og teknologi, udvikle retsfor skrifter og kontroller vedrørende beskyttelse af misbrugere og tilbyde passende behandling og støtte.

4.4.4 EØSU skal i øvrigt påpege, at det retlige svar på de nye stoffer stadig skjuler de til tider langt mere alvorlige problemer, som de »gamle« ukontrollerede psykoaktive stoffer såsom alkohol, nikotin og visse hallucinogene industriprodukter kan forårsage.

4.5 Mindskelse af efterspørgslen

4.5.1 EØSU er skuffet over Kommissionens forslag til mindskelse af efterspørgslen, der i det store og hele ikke indeholder andet end almindelige konstateringer, og opfordrer Kommissionen til at videreudvikle en strategisk tilgang, som kan udgøre et både kvantitativt og kvalitativt fremskridt for sikringen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med behandling.

4.5.2 Følgelig bør Kommissionen ikke alene bestræbe sig på at opstille kvalitative normer, men også medvirke til, at medlemsstaterne iværksætter finansieringspolitikker med en afbalanceret tilgang.

4.5.3 Det bør sikres, at der overalt i Europa findes en bred vifte af dækkende, tilgængelige, disponible og prisrimelige videnbaserede tjenester for mennesker med narkotikarelaterede problemer med sigte på at reducere sundhedsrelaterede skader (hiv/aids, hepatitis og overdosis). Disse tjenester skal omfatte afvænnning, institutionsbehandling, ambulant behandling og lokalt baseret behandling, revalidering, genintegrering, substitutionsbehandling og sprøjtebytteordninger. Samtlige programmer bør være til rådighed i fængsler og for minoritetsgrupper samt grupper, der trues af forskelsbehandling.

4.5.4 EØSU mener, at narkotikapolitikken i EU og medlemsstaterne bør fokusere på at levere sundhedsydelse og behandling til de personer, der har behov for det, i stedet for at kriminalisere og straffe personer med narkoproblemer.

4.5.5 EØSU henleder opmærksomheden på, at EU på nuværende tidspunkt ikke råder over midler til at advare eller sanktionere medlemsstater, som ikke sørger for behandlingstilbud med videnskabeligt bevist effektivitet - selv når disse tilbud er af livsvigtig betydning for de implicerede - og dermed krænker menneskerettighederne.

4.5.6 EØSU tilskynder derfor Kommissionen til at fremme institutionelle mekanismer til sikring af, at initiativer, hvis effektivitet er videnskabeligt bevist, konkretiseres i de forskellige

medlemsstater, og samtidig bidrage til, at de finansieringsmekanismer, som letter gennemførelsen heraf, fungerer afbalanceret og kontrolleret.

4.6 Internationalt samarbejde

4.6.1 EØSU tilslutter sig en dialog med produktions- og transitlande samt en politik for støtte og teknisk bistand og anbefaler en intensivering heraf.

4.6.2 EØSU støtter også en optrapning af EU's samarbejde med nabolandene, med strategiske parter og langs narkotikaruterne til EU på grundlag af en afbalanceret og omfattende tilgang under fuld overholdelse af menneskerettighederne.

4.6.3 EØSU glæder sig over de resultater, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug har bragt i hus siden oprettelsen, med hensyn til overvågning af narkotikasituationen, mere konsekvent og kvalitativ informationsformidling og udarbejdelse af fælles strategier.

4.6.4 EØSU anmoder Kommissionen om at forberede en vurdering af de sociale ændringer som følge af den vedvarende økonomiske krise med særlig vægt på narkotikaforbrugs- og -handelsmønsteret.

4.6.5 EØSU erkender betydningen af de tre FN-konventioner om narkotika⁽⁹⁾ og de derigennem opnåede resultater, men finder det nødvendigt at understrege, at det trods de erklærede mål ikke er lykkedes at tilvejebringe en hensigtsmæssig og retfærdig lovlig tilgængelighed til visse typer narkotika i de fleste af verdens lande og en del af Europa. Desuden er den ulovlige produktion og misbrugets omfang ikke aftaget, men er tilmed steget betydeligt. Samtidig åbner den indførte ordning ikke altid mulighed for sundheds- og velfærdstilgange af videnskabeligt bevist effektivitet.

4.6.6 Derfor henstiller EØSU, at EU påtager sig rollen som kritisk vogter af FN-konventionerne om narkotika og gennemførelsen af disse på grundlag af konsensus i medlemsstaterne og under særligt hensyn til menneskerettigheder og videnskabelige beviser. EU kan, hvis det skønnes nødvendigt, stille sig velvilligt over for en tilpasning af konventionerne.

4.6.7 EØSU glæder sig over og støtter civilsamfundsforummets arbejde med narkotika. EØSU opfordrer EU's ledende organer til at være mere opmærksomme på de af forummet afdækkede aspekter. EØSU ville gerne have mulighed for at deltage som observatør i dette forum.

⁽⁹⁾ Enkeltkonventionen om narkotiske midler af 1961, ændret ved protokollen af 1972, konventionen om psykotrope stoffer af 1971 og konventionen mod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer af 1988.

5. Perspektiver

5.1 I henhold til Lissabontraktatens artikel 11, stk. 3 og 4, henstiller EØSU både til Kommissionen og til medlemsstaterne at konsolidere den aktive sociale dialog og resolut inddrage fagorganisationer og så vidt muligt forbrugerorganisationer i den strategiske planlægningsproces for at fremme deltagelsesdemokrati og underkaste de offentlige myndigheders samordningsaktiviteter en direkte vurdering fra civilsamfundets og fagorganisationernes side.

5.2 EØSU finder det påkrævet med tovejsplanlægning. For det første er det vigtigt med en bred indsats for at skabe synergi mellem de harmoniserede tilgange i EU som led i en stærkere samordning. Dernæst er det nødvendigt med en lokal tilgang, således at der udvikles europæiske politikker, som ikke er abstrakte, men ligger på linje med lokalsamfundenes reelle behov, og som kan vinde deres tilslutning.

5.3 EØSU er fast overbevist om, at det er nødvendigt allerede på mellemlang sigt at iværksætte en samordnet, omfattende

misbrugspolitik, som dækker hele problematikken i forbindelse med brug af psykoaktive stoffer (lovlige og ulovlige). For politikkerne er på nuværende tidspunkt kunstigt adskilt af politiske og juridiske årsager, benytter yderst forskellige midler og fremkalder virkninger, som er mere tilbøjelige til at ophæve end styrke hinanden. Af hensyn til retssikkerheden og beskyttelsen af menneskerettigheder kan man desuden rejse spørgsmålet om disse forskellige politikkers bindende kraft.

5.4 EØSU anbefaler, at Kommissionen baner vej for adgang til kontrolleret medicinsk brug af medicinsk cannabis og hele viften af substitutionsbehandlingsmetoder.

5.5 EØSU forholder sig kritisk til den måde, alkoholisme, som er et almindeligt problem og har de alvorligste følger i vores samfund, behandles på i EU. I denne henseende henvises til EØSU's tidligere udtalelser⁽¹⁰⁾, og Kommissionen opfordres til at træffe stærke foranstaltninger på dette område.

Bruxelles, den 24. maj 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁰⁾ EUT C 175 af 27.7.2007, s. 78-84.
EUT C 318 af 23.12.2009, s. 10-14.