

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa uimastitevastase võitluse tugevdamine” ”

KOM(2011) 689 (lõplik)

(2012/C 229/16)

Raportöör: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

25. oktoobril 2011 otsustas Euroopa Nõukogu vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule „Euroopa uimastitevastase võitluse tugevdamine” ”

COM(2011) 689 final.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 18. aprillil 2012.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 481. istungjärgul 23.–24. mail 2012 (24. mai istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 118, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused ja soovitused

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

1.1 tunneb heameelt komisjoni teatises esitatud järelduste üle ja toetab tugevama Euroopa huvides uimastitevastases võitluses jõulisemate sammude astumist ning uimastite nõudluse ja pakkumise mõju tasakaalustamist;

1.2 väljendab just seetõttu pettumust, et teatis tundub tagasilöögina, keskendudes uimastite pakkumise vähendamisele senise tasakaalustatud ja üksmeelse lähenemisviisi asemel;

1.3 peab regulatiivset ja karistuspoliitilist vaatenurka ebapiisavaks ning nõuab tungivalt ELi uue uimastistrateegia loomist kohe aeguva uimastistrateegia hinnangu alusel;

1.4 väljendab muret muutunud poliitiliste prioriteetide pärast ning nõuab tungivalt ka selles osas tasakaalustatud lähenemisviisi taastamist;

1.5 toetab uimastiäri vastase võitluse riigisestest meetmete jätkuvat ühtlustamist ning soovib ELi karistuspoliitika ühtlustamisprotsessi laiendada ka uimastite kuritarvitamise vastastele meetoditele;

1.6 soovib uimastite pakkumise vähendamiseks välja töötada ja rakendada sõltumatuid, teaduslikult põhjendatud hindamissüsteeme, samuti teha kättesaadavaks nende ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised vahendid;

1.7 nõustub kuritegelikul teel saadud vara konfiskeerimiseks ja sissenõudmiseks kavandatud sammudega ning soovib

kuritegelikul teel saadud rahalised vahendid vähemalt osaliselt kasutada pakkumise vähendamisele suunatud ning suurel määral alarahastatud valdkonna toetuseks;

1.8 rõhutab, et uute ohtlike uimastite puhul ei piisa vaid õigusaktist, seda peaks igal juhul teostama integreeritud ja tervikliku poliitilise sekkumisena, mille tulemuslikkust pidevalt kontrollitakse ja hinnatakse;

1.9 peab teatises pakkumise vähendamist käsitlevat osa ebaproportsionaalseks ja ebamääraseks ning soovib komisjonil algatada selliste institutsionaalsete mehhanismide loomine, mis tagavad teaduslikele tõenditele toetuvate valdkonnapoliitiliste algatuste tõhusa rakendamise;

1.10 on kindlal veendumusel, et juba keskpikas perspektiivis on vaja luua kõikide (seaduslike ja ebaseaduslike) psüühhoaktiivsete ainete kasutamise probleemi lahendamiseks terviklik ja suunatud uimastitevastane poliitika, et seni eraldiseisvad valdkondlikud poliitikasuunad ei vähendaks üksteise mõju;

1.11 toetab ELi kodanikuühiskonna uimastifoorumi tegevust ning soovib organisatsiooni tõdemusi nii ELis kui ka liikmesriikides rohkem arvesse võtta.

2. Üldmärkused

2.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tunneb heameelt Euroopa Komisjoni teatise „Euroopa uimastitevastase võitluse tugevdamine” ⁽¹⁾ üle.

⁽¹⁾ COM(2011) 689 final.

2.2 Komitee nõustub dokumendis esitatud järeldeusega, et pärast Lissaboni lepingu jõustumist „tuleb Euroopal välja töötada tugev ja otsustav uimastitevastase võitluse poliitika, mis hõlmaks nii uimastite nõudlust kui ka nende pakkumist”. Komitee toetab komisjoni valmisolekut anda ELi uimastivastasele poliitikale uut hoogu, samuti seisukohta, et „seega tuleks ELil keskenduda [sellistele] meetmetele, millega ta loob kõige rohkem lisaväärtust”.

2.3 Samas väljendab komitee pettumust, et teatis tundub tagasilöögina senise tasakaalustatud, pakkumise ja nõudluse vähendamise tasakaalul põhineva üksmeelse vaatenurga taustal, sest dokumendi sisu piirdub eelkõige uimastite pakkumise vähendamiseks mõeldud õigusmeetmetega, nõudluse vähendamiseks visandatakse aga vaid ebamääraseid eesmärke.

2.4 Komitee peab kahetsusväärseks, et komisjoni dokumendist jääb mulje, et seoses uimastikasutusega eiratakse inimõigusi ja tervikliku ühiskonnapoliitika seisukohti ning neid ei ole teaduslikult hinnatud, kuid olemasolevate andmete põhjal on nende tõhusus vähe põhjendatud ja kulutõhususe õiguslikud ja karistuspoliitilised mehhanismid on kõrvale jäetud ⁽²⁾.

2.5 Komitee on veendunud, et uimastite pakkumise vähendamine väärrib tähelepanu strateegia ühe osana. Vältima peab karistuspoliitika valdavat muutumist viimaseks abinõuks (*ultima ratio*). Seetõttu ei tohi ennetusvahendite juhuslik tagaplaanile jäämine olla sellise Euroopa poliitika omadus, mida võib pidada terviklikuks ja multiinstrumentaalseks valdkonnapoliitikaks erinevalt paljudes maailma piirkondades levinud, lihtsustatud, karistavast ja inimõigusi eiravast lähenemisest.

2.6 Komitee on veendunud, et ELi uimastipoliitika vajab kehtiva strateegia hindamise alusel uuema, konsensusliku strateegia väljatöötamist, laiapõhjalist arutelu ja sellise strateegia vastuvõtmist, mis väljendab liikmesriikide ühiseid kohustusi lisaks seni tasakaalustatud, Lissaboni lepingu põhiväärtustest lähtuvatele strateegilistele teadmistele, tegevuskavadele ja rahastamispoliitikale (*best mix of policies*).

2.7 Kooskõlas põhimõttega, mille kohaselt riik ei tohi põhjustada suuremat kahju kui see, mille eest ta soovib kaitsta, on vaja luua selline otsustusmehhanism, milles sõltumatu hindamise ebasoodsatele tulemustele järgneb kiire poliitika muutus.

3. Rahastamine

3.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on mures komisjoni rahastamisprioriteetide muutumise ja numbrilise

⁽²⁾ Enamikus riikides puudutavad karistuspoliitilised meetmed kõige rohkem uimastikasutajaid, uimastitega kauplejaid aga vaid vähesel määral.

vähendamise pärast. Aastatel 2014–2020 kehtiva kolmanda mitmeaastase rahastamisprogrammi raames väljakuulutatud programmis „Tervis majanduskasvuks” ei käsitleta uimastite ja uimastinõudluse vähendamise küsimust. Ei puudutata ka ELi uimastistrateegia ja tegevuskavade eesmärkidega kooskõlas olevaid uimastinõudluse vähendamise seotud rahalisi vahendeid.

3.2 Samuti muutus nõukogu toetuse prioriteet programmide „Justice Programme” ja „Rights and Citizenship Programme” suhtes, sest uimastiprobleemi käsitlemisel keskendutakse eelkõige kuritegude ärahoidmisele. Komitee palub komisjonil tungivalt kohandada rahastamispoliitikat vastavalt tasakaalustatud lähenemise vajadustele.

4. Konkreetsed küsimused

4.1 Uimastite kuritarvitamine, uimastikaubandus

4.1.1 Seoses uimastikaubandusevastase võitlusega rõhutatatakse teatises ebaseaduslike uimastite turu pideva muutumise tähtsust ning uuenduslike võimaluste ja uue tehnoloogia kasutamist uimastite ELi sissetoomisel. Kõikide nende ebasoodsate ilmingute vastaseks tõhusaks võitluseks on vaja uimastikaubandusevastased algatused omavahel paremasse kooskõlla viia.

4.1.2 Dokumendis rõhutatatakse, et Lissaboni lepingu jõustumine ⁽³⁾ võimaldab tugevdada õigusakte ja poliitilisi meetmeid uimastivastaseks võitluseks. Samas märgib komisjon, et teatud õigusaktid ⁽⁴⁾ „ei ole kuigi palju kaasa aidanud liikmesriikide uimastiäri vastase võitluse meetmete ühtlustamisele. Raamotsus ei ole samuti piisavalt aidanud süvendada õigusosalast koostööd uimastiäri valdkonnas” ⁽⁵⁾.

4.1.3 Komisjon teeb ettepaneku koostada uusi õigusakte, mille abil esiteks soovib võitluses piiriülese uimastiäri ja organiseeritud kuritegelike võrgustike vastu luua raskendavate ja kergendavate asjaolude minimaalse ühisosa, teiseks tahab parandada kuritegude ja karistuste kindlaksmääramist, kolmandaks aga tugevdada liikmesriikide aruandluskohustust.

4.1.4 Komitee üldiselt nõustub dokumendis toodud seisukohtadega, rõhutades siiski, et need jõupingutused kannavad vilja vaid siis, kui uimastite pakkumise vähendamiseks kasutatakse sobivaid tõhususe hindamise meetodeid ja asjakohaseid näitajaid. Seetõttu nõuab komitee tungivalt selliste hindamisja järelevalvemehhanismide väljatöötamist, mille abil on

⁽³⁾ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 83 lõige 1.

⁽⁴⁾ Näiteks nõukogu 25. oktoobri 2004. aasta raamotsus 2004/757/JSK, millega kehtestatakse miinimumeeskirjad ebaseadusliku uimastiäri kuriteokoosseisu ja karistuste kohta.

⁽⁵⁾ COM(2011) 689 final.

võimalik mõõta ka pakkumise vähendamiseks tehtud sekkumiste tegelikku tõhusust ja kulutõhusust, ning toetab sobivate näitajate väljatöötamiseks juba alustatud tööd.⁽⁶⁾

4.1.5 Komitee rõhutab, et uimastite pakkumise vähendamiseks mõeldud sekkumiste hindamiseks on suunatud ebaproportsionaalselt vähe rahalisi vahendeid, arvestades seda, kui suurel määral mõjutab see nende uimastikasutajate põhiõigusi, kes ei põhjusta teistele õiguslikku kahju ega tegutse kasu saamise eesmärgil.

4.1.6 Komitee soovib laiendada komisjoni asjaomases teatises⁽⁷⁾ ELi karistuspoliitika ühtlustamiseks tehtavaid jõupingutusi ka sellistele rikkumistele, mille puhul on kriminaalasjades (norm, karistus, karistuse kohaldamine, vabastamine) liikmesriikide õigsmõistmise tavade vahel mõnel puhul nii suured erinevused, et kahjustatakse ka inimõigusi ja õiguskindlust, komitee arvates ka uimastite kuritarvitamisega seotud juhtudel⁽⁸⁾.

4.1.7 Komitee tuleb meelde, et ELis kavandatud miinimumkaristuste ühtlustamine ei tohi kaasa tuua karmimate maksimumkaristuste määramist liikmesriigi piires. Ühtlasi juhib komitee tähelepanu sellele, et pakkumise vähendamisele keskenduv poliitika võib jätta mulje otsustusvõimetusest, mistõttu peab looma tasakaalu vajaliku karistuspoliitika ning ülioluliste ravi toetavate sekkumiste vahel.

4.1.8 Komitee on arvamusel, et ainult uimastikaubanduse takistamise asemel peab paralleelselt uimastituru põhjustatud tervise- ja ühiskonnakahju vähendamisele ning üksikisiku ja kogukonna turvalisusele keskendumisega ümber kavandama kriminaalasjades õigusemõistmise strateegiad.

4.2 Uimastite lähteained

4.2.1 Komitee nõustub olukorrale antud hinnanguga ning sellega, et olemasolevad ja kavandatud meetmed peavad olema hästi tasakaalustatud, et tagada tõhus kontroll ilma seaduslikku kaubandust häirimata.

4.2.2 Komitee nõustub, et selles valdkonnas peab tugevdama rahvusvahelist koostööd eelkõige asjaomaste kolmandate

riikidega hoolimata sellest, et andmevahetuse võimalused, kvaliteet ja selleks valmisolek erinevad suurel määral.

4.3 Kuritegelikul teel saadud vara konfiskeerimine ja sissenõudmine

4.3.1 Komitee nõustub komisjoni jõupingutustega ning peab nimetatud õigusmeetmeid probleemi käsitlemisel proportsionaalseks ja sobivaks. Seetõttu peab komitee kahetsusväärseks, et need ei ole erinevatel põhjustel siiski tõhusaks osutunud.

4.3.2 Seetõttu toetab komitee ELi uute, rangemate õigusaktide loomist ja liikmesriikide õigusaktide ühtlustamist selles valdkonnas.

4.3.3 Komitee soovib kuritegelikul teel saadud rahalised vahendid vähemalt osaliselt kasutada pakkumise vähendamisele suunatud vahendite kui uimastikasutamise ja selle sotsiaalsete tagajärgede leevendamise kõige tõhusama, ent endiselt alarahastatud valdkonna toetuseks.

4.4 Uued psühhoaktiivsed ained

4.4.1 Komitee nõustub üldiselt komisjoni sellekohaste hinnangutega. Komitee on seisukohal, et üldine reguleerimine loob üldsuse ja otsusetegijate hulgas ootuse, et uusi uimasteid hakatakse kiiresti kontrollima, ent ilma uimastitele antud tegeliku riskihinnanguta võidakse rikkuda õiguspäraseid ravi- ja tootmishuve. Komitee märgib samuti, et hetkel ei peegelda riskihinnangu meetod multidistsiplinaarset vaatenurka ning põhineb eelkõige keemilisel ja kohtulikul hinnangul.

4.4.2 Komitee rõhutab, et uute ohtlike uimastite puhul ei piisa enam õigusaktist, vaid peaks igal juhul teostama integreeritud ja tervikliku poliitilise sekkumisena, mille tulemuslikkust pidevalt kontrollitakse ja hinnatakse. Samas võivad tekkida uued ootamatud ohud (uute uimastite tekkimine, kriminaliseerumine, lisatasud turul, kasulike ainete automaatne keelustamine/kontroll, kasutajate varjamine, ebaseadusliku turu lisaohud jne). Komitee peab kahetsusväärseks, et soovitatud regulatiivsed meetmed neid seisukohti ei kajasta.

4.4.3 Komitee peab oluliseks, et nimekirja kandmisel teeks otsuselangetaja ettepanekuid ka psühhoaktiivse ainega seotud tervisealasteks ja sotsiaalseteks sekkumisteks, samuti otsiks alternatiivseid reguleerimisvahendeid tarvitaja otsese kuritegelikuks tunnistamiseta. Komitee rõhutab, et selle poliitika juurde kuuluvad vältimatult andmekogumise puuduste korvamine,

⁽⁶⁾ First European conference on drug supply indicators. A joint initiative to develop sustainable options for monitoring drug markets, crime and supply reduction activities, Euroopa Komisjon, 20.–22. oktoober 2010.

⁽⁷⁾ COM(2011) 573 final.

⁽⁸⁾ Mõne rikkumise puhul toob sama kuritegu (nt väikese koguse vahendamise) ühes riigis kaasa 2–5 aastat reaalselt vangistust, teises aga rakendatakse riiklikke/omavalitsuse toetusmeetmeid (töökohtade loomine, eluaseme- ja sotsiaaltoetus jne).

teabevoo interaktiivsuse parandamine, spetsialistide täiendõpe, usaldusväärse teabe andmine uusimate kanalite ja tehnoloogia kaudu, tarbijakaitse reguleerimine ja järelevalve tugevdamine, sobivate ravi- ja tugiteenuste kujundamine ja loomine.

4.4.4 Esile kerkib küsimus, kas uute uimastite reguleerimine ka edaspidi varjutab antud juhul palju suuremaid probleeme, mida kujutavad endast mittekontrollitavad, „vanad” psühhoaktiivsed ained (alkohol, nikotiin, mõned tööstuslikult valmistatud hallutsinogeenid).

4.5 Nõudluse vähendamine

4.5.1 Komitee väljendab pettumust teatise selles osas tehtud ettepanekute üle, mis põhimõtteliselt väljendavad vaid üldiseid seisukohti. Komitee soovib komisjonil välja töötada sellised strateegiad, mis tagaksid ravi parema kättesaadavuse nii mahus kui ka kvaliteedis.

4.5.2 Komitee peab sobivaks lahenduseks mitte ainult seda, et komisjon püüab välja töötada kvaliteedi miinimumnõuded, vaid aitaks liikmesriikides luua ka tasakaalustatud rahastamispoliitikat.

4.5.3 Kogu Euroopas tuleks tagada kaetus tervisele tekitava kahju (HIV/AIDS, hepatiit ja üledoos) vähendamisele suunatud laiaulatuslike, tõenditel põhinevate teenustega ning neile teenustele juurdepääs, nende kättesaadavus ja taskukohasus uimastiprobleemidega inimeste jaoks. Nende teenuste hulka kuuluvad võõrutusteenused, statsionaarne, ambulatoorne ja kogukonnapõhine ravi, rehabilitatsiooni-, taasintegreerumis-, asendusravi- ja süstlavahetusteenused. Kõik programmid peaksid olema ühtviisi kättesaadavad nii vanglates kui ka rahvusvahemustele ja diskrimineerimise ohus olevatele rühmadele.

4.5.4 Komitee leiab, et ELi ja liikmesriikide uimastipoliitika tuleks keskenduda abivajajatele tervishoiu- ja raviteenuste pakkumisele, mitte uimastiprobleemide all kannatavate inimeste kurjategijateks pidamisele ja karistamisele.

4.5.5 Komitee märgib, et praegu ei ole Euroopa Ühendusel ühtegi vahendit nende liikmesriikide jälgimiseks või sanktsioneerimiseks, kus ei rakendata teaduslikult põhjendatud tõhususega ravi isegi mitte eluolulikel juhtudel ning rikutakse seega inimõigusi.

4.5.6 Seetõttu soovib komitee komisjonil algatada institutsionaalsete mehhanismide loomise, mis tagavad liikmesriikides teaduslikele tõenditele toetuva valdkonnapoliitika teostamise ning vastavaid algatusi edendavate rahastamismehhanismide toimimise tasakaalustatult ning kvantitatiivselt hinnatavalt.

4.6 Rahvusvaheline koostöö

4.6.1 Komitee nõustub, et dialoogi peetakse riikidega, kus uimasteid toodetakse ja mille kaudu toimub nende transiit, samuti nõustub tehnilise abi osutamisega ning soovib seda poliitikat tugevdada.

4.6.2 Komitee toetab tasakaalustatud ja terviklikku lähenemisviisi, seejuures inimõiguste täielikku austamist ning koostöö suurendamist naaberriikide, strateegiliste partnerite ning ELi toimetatavate uimastite salakaubateedel asuvate riikidega.

4.6.3 Komitee hindab kõrgelt tulemusi, mis Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse loomisest alates uimastiprobleemi seire, andmevahetuse kvaliteedi ja korra parandamiseks ning ühise valdkonnapoliitika väljatöötamiseks on saavutatud.

4.6.4 Komitee palub komisjonil koostada ülevaade olukorrast seoses püsiva majanduskriisi põhjustatud muutustega, eriti arvestades uimastikasutust ja uimastikaubanduse mustrit.

4.6.5 Ehkki komitee tunnustab ÜRO kolme uimastikonventsiooni⁽⁹⁾ olulisust ja tulemusi, peab ta siiski vajalikuks esile tõsta, et konventsioonid kalduvad seatud eesmärkidest kõrvale, sest valdavas enamikus maailma riikides ega osaliselt isegi mitte Euroopas ei ole teatud ained muudetud sobival ja õiglasel legaalsel viisil kättesaadavaks. Teisest küljest ei ole ebaseaduslik tootmine ja kasutamine vähenenud, vaid märkimisväärselt kasvanud, samas ei taga loodud süsteem kõikidel juhtudel tervisele ja heaolule suunatud, teaduslikult põhjendatud sekkumist.

4.6.6 Seetõttu soovib komitee, et Euroopa Liit astuks kokkuleppel liikmesriikidega ning inimõigusi ja teaduslikke tõendeid arvestades üles ÜRO uimastikonventsioonide ja nende teostamise kriitilise eestkostjana. Vajaduse korral sõnastagu EL konventsioonide ajakohastamiseks oma seisukohad.

4.6.7 Komitee tervitab ja toetab ELi kodanikuühiskonna uimastifoorumi tegevust ning soovib ELi otsuseid tegevatel organitel organisatsiooni tõdemusi rohkem arvesse võtta. Komitee soovib võimalust osaleda vaatlejana foorumi tegevuses.

⁽⁹⁾ Narkootiliste ainete ühtne konventsioon (1961), mida on muudetud 1972. aasta protokolliga; psühhotroopsete ainete konventsioon (1971); narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastane Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon (1988).

5. Väljavaade

5.1 Lissaboni lepingu artikli 11 lõigetest 3 ja 4 lähtudes soovib komitee nii komisjonil kui ka liikmesriikidel tugevdada sisulist sotsiaalset dialoogi, osalusdemokraatia edendamise huvides aga intensiivselt kaasata valdkonna asutused ja võimaluse korral kasutajaorganisatsioonid strateegilise planeerimise protsessi valitsuse koordineerimistegevusele vahetu kodaniku-hinnangu andmiseks.

5.2 Peab vajalikuks kahesuunalise poliitika kavandamist. Ühest küljest on komiteel üldine soov, et ELi tasandil tekiks ühtlustatud poliitika sünergia tugeva koordineerimise taustal, teisalt on vaja lokaalset vaatenurka, et saaksid kujuneda mitte ainult abstraktsetele, vaid kohaliku kogukonna tegelikele vajadustele rajatud ja koostööga arvestavad riiklikud poliitikasuunad.

5.3 Komitee on kindlal veendumusel, et juba keskpikas perspektiivis on vaja luua kõigi (seaduslike ja ebaseaduslike)

psühhoaktiivsete ainete kasutamise probleemi lahendamiseks terviklik ja suunatud uimastivastane poliitika. Praeguses olukorras erinevad need poliitikasuunad üksteisest kunstlikult poliitilistel ja õiguslikel põhjustel, kasutades erakordselt erinevaid meetmeid, mis pigem nõrgendavad üksteise mõju kui toetavad üksteist, samal ajal on õiguskindluse ja inimõiguste seisukohalt küsitav nende poliitikasuundade riigi mõjuga seostuv väga nõrk suhe.

5.4 Komitee soovib komisjonil sillutada teed loa andmisele meditsiinilise kanepi kontrollitud meditsiiniliseks kasutamiseks ja kõigile asendusravimeetoditele.

5.5 Komitee on kriitiline alkoholi kui ühiskonnale kõige suuremat koormust asetava probleemi käsitlemise suhtes ELi tasandi avalikus poliitikas ja sellega seoses jääb komitee varem esitatud ettepanekute juurde ⁽¹⁰⁾, nõudes tungivalt, et komisjon astuks sellega seoses konkreetseid samme.

Brüssel, 24. mai 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ ELT C 175, 27.7.2007, lk 78–84.
ELT C 318, 23.12.2009, lk 10–14.