



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 12.11.2003
KOM(2003) 681 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

om samordningen på narkotikaområdet i Europeiska unionen

1. INLEDNING

Narkotikan är ett av de största problem som EU-medborgarna ställs inför. Den påverkar kollektivets och de enskilda medborgarnas hälsa och säkerhet. Det utvidgade EU kommer att ställas inför nya och mer komplexa utmaningar och kampen mot narkotika måste även i fortsättningen vara en prioriterad fråga.

Huvudansvaret för narkotikapolitiken bör även fortsättningsvis ligga på medlemsstaterna, men det är uppenbart att det för vissa aspekter inte räcker med nationella åtgärder och att det behövs en samordnad åtgärdsram på europeisk och transnationell nivå.

Med hänsyn till att narkotikaproblemet är så komplext och mångfacetterat och innefattar så många olika aktörer är det nödvändigt med en effektiv samordning mellan alla berörda parter. Detta innebär en lämplig nivå av samordning både inom och mellan EU:s institutioner och medlemsstater. Detta är en av svårigheterna med narkotikapolitiken, eftersom samordningen berör frågor om behörighet och beslutsfattande på såväl nationell som europeisk nivå.

2. ALLMÄN BAKGRUND

På internationell nivå har behovet av en global, väl avvägd och sektorsövergripande strategi erkänts av Förenta nationerna i ett femtontal år.¹ På Europeanivå föreslogs redan i det Europeiska programmet för narkotikabekämpning från 1992 att medlemsstaterna skulle jämföra effektiviteten i sina nationella samordningsmekanismer. År 2000 antogs en handlingsplan mot narkotika (2000–2004), som bekräftar uppmaningen att utvärdera samordningssystemen och uppmanar medlemsstaterna att stärka sina system och förfaranden för samordning.

Handlingsplanen innehåller bland annat följande uppmaningar:

i) Rådets ordförandeskap skall regelbundet, i princip två gånger om året, erbjuda tillfälle för nationella samordnare av narkotikafrågor eller för dem som ansvarar för samordningen av narkotikapolitiken att mötas inom ramen för arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor för att utbyta information om nationella utvecklingstendenser och studera möjligheterna till fördjupat samarbete.²

Sedan handlingsplanen antogs av Europeiska rådet i Feira i juni 2000, har samtliga ordförandeskap anordnat möten med nationella narkotikasamordnare, där erfarenheter och bästa praxis har kunnat utbytas. Kommissionen anser att dessa möten är ett viktigt inslag i samordningen på EU-nivå.

¹ I synnerhet 1987 vid ingåendet av det internationella avtalet om den fullständiga, sektorsövergripande planen för den framtida verksamheten i kampen mot narkotika och i juni 1998 vid den extra sessionen i Förenta nationernas generalförsamling om gemensam bekämpning av narkotika på världsplanet (UNGASS), där samordning definierades som en hörnsten för en väl avvägd och global narkotikapolitik.

² Punkt 1.1.3 i EU:s handlingsplan mot narkotika (2000–2004).

ii) Kommissionen skall med hjälp av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) anordna en undersökning som skall vara färdig i mars 2001 för att pröva om de befintliga samordningsarrangemangen kan förbättras och om så är fallet, på vilket sätt.³

En ECNN-studie som genomfördes i nära samarbete med kommissionen och färdigställdes 2002 innehåller en noggrann inventering av de befintliga bestämmelserna och mekanismerna för samordning i medlemsstaterna.⁴ Studien utgör ett viktigt led i processen för att förstå de befintliga mekanismerna och i synnerhet det politiska sammanhang där samordningen måste förstärkas.

iii) Genom att ta hänsyn till nationella lagar och administrativa strukturer skall rådet uppmuntra alla medlemsstater att försöka inrätta en nationell samordningsmekanism där sådan saknas, eller annars förstärka denna, och/eller utse en nationell samordnare av narkotikafrågor.⁵

Även om det råder enighet om att det behövs samordning, återstår det att precisera vad en sådan samordning mer exakt innebär. Samordning är ett begrepp som är svårt att avgränsa och som märks mest när den inte fungerar. Parametrarna för samordning ändras i stor utsträckning beroende på om det resultat som eftersträvas är ett smidigt informationsflöde eller om samordningen betraktas som en ambitiösare uppgift, nämligen att utarbeta en politik för kampen mot narkotika.

3. MEDDELANDETS SYFTE

Kommissionen anser att samordning inte är ett mål i sig utan snarare ett medel för att göra narkotikabekämpningen effektivare. Kampen mot narkotika är en utmaning för hela EU och huvudsyftet med detta meddelande är att förstärka samordningen på unionsnivå och ange vilka vägar som kan följas för att uppnå detta.

För att uppnå dessa mål syftar meddelandet till att

1. förklara varför samordning är av central betydelse för narkotikafrågan på EU-nivå, genom att göra en inventering av de främsta utmaningarna och de intressen som står på spel,
2. gå igenom de befintliga samordningsmodellerna, både i medlemsstaterna och inom EU:s institutioner,
3. ange vilka frågor som bör utredas vidare och formulera rekommendationer om olika sätt att förbättra samordningen samt utforska hur en ökad samordning inom den nya, utvidgade unionen kan se ut.

I detta sammanhang kan man urskilja följande tre samordningsnivåer som kompletterar varandra:

³ Punkt 1.1.7 i EU:s handlingsplan mot narkotika (2000–2004).

⁴ Studien väckte intresse i Internationella narkotikakontrollstyrelsen (INCB), som i sin rapport från 2001 ”noterar med tillfredsställelse att Europeiska kommissionen i samarbete med ECNN har börjat undersöka samordningsmekanismerna på narkotikaområdet i syfte att förstärka dem”.

⁵ Punkt 1.2.2 i EU:s handlingsplan mot narkotika (2000–2004).

i) Samordning inom medlemsstaterna. Även om det är klart att samordning på nationell nivå är ett nödvändigt villkor för en samordning på EU-nivå, ankommer det på medlemsstaterna att på grundval av sina egna rättsliga och administrativa strukturer besluta om lämpliga former för samordning.

ii) Samordning inom och mellan EU:s institutioner.

iii) Samordning inom EU, dvs. mellan medlemsstaterna samlade i rådet, kommissionen och Europaparlamentet, med bistånd av ECNN och Europol. Denna uppgift är tvåfaldig och omfattar dels den interna samordningen inom EU, dels samordningen mellan EU och omvärlden, däribland internationella instanser och tredje land.

Med hänsyn till subsidiaritetsprincipen fokuserar detta meddelande på samordningen inom EU och dess institutioner, utan att bortse från att denna samordning bygger på den nationella samordningen.

4. VARFÖR ÄR SAMORDNING AV VÄSENTLIG BETYDELSE PÅ NARKOTIKAOMRÅDET? DE FRÄMSTA UTMANINGAR OCH INTRESSEN SOM STÅR PÅ SPEL

4.1. Ett svar på allmänhetens förväntningar

Hittills har EU inte kunnat besvara allmänhetens förväntningar när det gäller folkhälsa och säkerhet. EU:s regelverk på narkotikaområdet är svagt, även om det finns ett stort antal icke bindande dokument. I det utkast till en framtida konstitution som lagts fram av konventet om Europas framtid ges unionen inte någon särskild behörighet i denna fråga. Av en Eurobarometerundersökning som offentliggjordes i april 2002⁶, framgår dock att 71 % av Europas medborgare vill att besluten på narkotikaområdet skall fattas på EU-nivå.

Å andra sidan lär utvidgningen av unionen inte göra det lättare att övervinna de svårigheter som inte kunnat övervinnas i en union med 15 medlemsstater. Kommissionen anser därför att det är dags att EU går framåt och bättre svarar upp mot medborgarnas oro och förväntningar.

4.2. Ett fortlöpande och sammanhängande svar

Narkotikafrågan är känslig och högst politisk. Debatten är ofta polariserad mellan en mer repressiv metod, som fokuserar på bekämpning av narkotikahandel, och en mer tolerant metod, som lägger större tonvikt på förebyggande åtgärder och åtgärder för att begränsa hälsoskador som har samband med narkotikaanvändning. Dessa skillnader finns både inom och mellan medlemsstaterna.

Ibland ser vi att attityden ändras och narkotikafrågan blir mindre synlig. Det medför att mediaintresset för narkotikafrågan går i vågor utan att det finns en konstant synlighet och ett fortlöpande politiskt engagemang. Det står dock klart att man inte kan ta itu med narkotikaproblemet på kort sikt, utan det krävs en rad konsekventa åtgärder under en längre tid. Kontinuitet och konsekvens är av största vikt för narkotikapolitiken. För att uppnå det behövs en hög nivå av samordning, för att säkerställa att det finns varaktiga partnerskap bland de berörda instanserna.

⁶ Eurobarometer (Den offentliga meningen i EU) – Rapport nr 56, publicerad i april 2002.

EU har antagit en handlingsplan mot narkotika (2000–2004), som bygger på en global, sektorsövergripande och väl avvägd strategi. För en sådan strategi behövs en hög nivå av samordning mellan de berörda aktörerna. De olika myndigheterna har olika tillvägagångssätt och prioriteringar och är angelägna om att behålla sina befogenheter. En balans och ett sammanhang i de genomförda åtgärderna kan bara garanteras genom en effektiv samordning.

4.3. Utvidgningen

Den kommande utvidgningen innebär nya utmaningar på narkotikaområdet. Det finns en oro för att den olagliga narkotikahandeln skall öka, särskilt genom de central- och östeuropeiska länderna. De stora narkotikabeslag (särskilt av heroin) som gjorts längs med Balkanvägen och i Centraleuropa bekräftar den betydelse denna region har när det gäller transport och lagring av narkotika. Därför är det viktigt med en ökad samordning mellan de rättstillämpande myndigheterna i dessa länder, och med deras motsvarigheter i andra länder. Den brottsbekämpande aspekten är uppenbar, men man får heller inte glömma att experiment med droger och användning av s.k. partydroger är på uppgång i flertalet nya medlemsstater. Enligt siffror från ECNN närmar sig förekomsten av narkotikamissbruk i dessa länder mer och mer den som observerats i de 15 medlemsstaterna.

Phareprogrammet har använts för att bygga ut myndigheternas kapacitet, stödja samarbetet mellan rättstillämpande myndigheter och icke-statliga organisationer som är verksamma i de länder som omfattas av programmet, och för att ge ECNN möjlighet att lämna tekniskt bistånd i dessa länder. Phare har dessutom finansierat utarbetandet av nationella narkotikaprogram samt inrättandet av samordningsinstanser. Samordningen av de olika initiativen på narkotikaområdet i dessa länder är av central betydelse och bör särskilt garanteras i de tre kandidatländer (Rumänien, Bulgarien och Turkiet) som ligger längs en av de vägar som leder narkotikan in i Europa (heroinvägen).

4.4. Nya trender i narkotikaanvändningen

Narkotikaanvändningen har ändrat karaktär väsentligt under de senaste åren och detta kommer att fortsätta i det utvidgade EU. Statistiken visar att användningsmönstret när det gäller syntetiska droger fortfarande håller på att ändras i hög grad: ett socialt fenomen som ökar är att syntetiska droger blir allt populärare bland ungdomar som är väl integrerade i samhället.

Det är dessutom allt vanligare med blandmissbruk, dvs. att narkotikamissbrukare kombinerar olika typer av narkotika och även alkohol och läkemedel.

Denna diversifiering av narkotikaanvändningen kräver tveklöst en bättre samordning mellan aktörerna på fältet, men även en ökad samordning när det gäller politiska frågor som förebyggande, riskbegränsning och kontroll. I detta sammanhang planerar kommissionen att upprätta ett nätverk av nationella hälsomyndigheter, som skall utveckla strategier för förebyggande av missbruk av laglig och olaglig narkotika och säkerställa samordning och inrättande av lämpliga rådgivningsstrukturer inom EU.

4.5. Behovet av en tillnärmning av lagstiftningar

Det är nödvändigt att närma de nationella lagstiftningarna på narkotikaområdet till varandra när isolerade eller olikartade åtgärder i medlemsstaterna inte är tillräckliga eller när effektiva åtgärder endast kan vidtas inom ramen för en gemensam insats. Ett belysande exempel är tillnärmningen av lagstiftningen på området för narkotikahandel, som ofta berör flera

medlemsstater. På detta område kan ett ingripande på EU-nivå ge ett verkligt mervärde i förhållande till den nationella politiken.

Kommissionen utarbetade i maj 2001 ett utkast till rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel⁷. Tyvärr är texten fortfarande blockerad i rådet på grund av att medlemsstaterna inte kan nå enighet. Det Europeiska Rådet av oktober 2003 har dock begärt att texten skall antas, om möjligt, före slutet av 2003.

Här kan man också konstatera att medlemsstaterna har olika tankar om vilken roll EU bör spela. Vissa vill att EU definierar nivån på påföljderna för narkotikahandel i mindre skala, medan andra föredrar att EU koncentrerar sina insatser till den gränsöverskridande brottsligheten. Förklaringen till att det inte finns gemensamma mål ens på ett område som narkotikabekämpning, där det skulle behövas samlade insatser för en gemensam kamp, är förstås de olika nationella traditionerna och tendenserna, men även bristen på samordning och visioner på EU-nivå.

4.6. Förhållandet utgifter-effektivitet

Ett av nyckelinslagen i all politik är förhållandet mellan utgifter och effektivitet. Det är dock mycket svårt att göra utgiftsberäkningar på narkotikaområdet. Det finns inte ens någon exakt definition av vilka utgifter som skall räknas med och det finns ett stort antal utgifter på olika nivåer som har anknytning till narkotika, till exempel för förebyggande arbete, rehabilitering och hälsovård. Det är svårt att bedöma sådana utgifters nivå och verkningar⁸.

Utgifterna på narkotikaområdet är i absoluta termer enormt stora, men eftersom det inte finns någon gemensam metod är det svårt att kvantifiera dem och bedöma deras verkningar. En ökad samordning, först inom medlemsstaterna och sedan på EU-nivå, skulle kunna bidra till en uppskattning av de offentliga utgifterna på narkotikaområdet, så att man kan bedöma verkningarna av genomförda initiativ och ge medborgarna en bild av den rådande situationen.

4.7. Utvärdering av politik och praxis

Det har blivit allt vanligare i EU att man utvärderar projekt och program för att uppnå kvalitet och effektivitet, men det är fortfarande ganska nytt att man utvärderar politiken och genomförandet av den. I allmänhet bör de politiska beslutsfattarna stödja sig på utvärderingar som bygger på kvalitetsnormer när de antar nya strategier eller program.

Bruket att göra politiska utvärderingar kompletteras av utvärderingar av praxis. Ett konkret exempel på detta är att de rättstillämpande myndigheterna på narkotikaområdet utvärderar varandra⁹. Målet är att utvärdera hur samarbetet och samordningen mellan de olika myndigheterna i medlemsstaterna fungerar, hur de arbetar och hur stort det internationella samarbetet är.

⁷ KOM(2001) 259 slutlig av den 23.5.2001.

⁸ I punkt 1.4.1 i handlingsplanen mot narkotika (2000–2004) uppmanas rådet och kommissionen att undersöka om det finns en metod för att upprätta en förteckning över alla offentliga utgifter som berör narkotika mot bakgrund av det pågående arbetet på detta område inom ECNN och Pompidou-gruppen. ECNN håller på att undersöka detta för närvarande.

⁹ En sådan utvärdering begärdes i den gemensamma åtgärden av den 5 december 1997 om införande av en ordning för utvärdering av tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten, EGT L 344, 15.12.1997, s. 7.

Ett annat exempel är rådets rekommendation av den 18 juni 2003 om förebyggande och begränsning av hälsorelaterade skador i samband med narkotikamissbruk¹⁰, som lägger tonvikten på behovet av att utveckla lämpliga metoder för förhands- och efterhandsutvärdering av alla program på området, för att effektivisera det narkotikaförebyggande arbetet och arbetet med att minska narkotikarelaterade hälsorisker.

EU som helhet har sedan handlingsplanen mot narkotika (2000–2004) antogs ägnat större uppmärksamhet åt utvärdering. Såsom betonas i halvtidsutvärderingen av handlingsplanen¹¹, är det grundläggande på både nationell nivå och EU-nivå att vidareutveckla utvärderingen av narkotikapolitiken. Kommissionen arbetar med den slutliga utvärderingen av handlingsplanen, i nära samarbete med medlemsstaterna, ECNN och Europol. ECNN kommer också att fortsätta sin forskning i fråga om genomförandet av samordningsmekanismer i EU:s nuvarande och nya medlemsstater samt i kandidatländerna och kommer att underrätta kommissionen om resultaten.

Det bör noteras att den nuvarande handlingsplanen mot narkotika inte innehåller något kvantifierbart mål som kan ligga till grund för utvärderingen. Avsaknaden av resultatindikatorer gör att det är svårt att utvärdera planen. För att man skall kunna göra en riktig utvärdering av narkotikastrategier och handlingsplaner mot narkotika på EU-nivå, måste det finnas definitioner av vissa nyckelindikatorer, så att informationen blir jämförbar. Det står även klart att det behövs en hög nivå av samordning såväl inom som mellan de berörda instanserna. Dessutom kan en utvärdering endast utföras i förhållande till det förväntade resultatet, men det är svårt att fastställa ett direkt orsakssamband mellan de genomförda åtgärderna och deras resultat och verkningar. Denna fråga bör man utan tvivel ta upp i den slutliga utvärderingen av handlingsplanen.

4.8. EU:s roll utåt: strömlinjeforma narkotikapolitiken och resursförvaltningen

Det ökande ekonomiska ömsesidiga beroendet på världsnivå har accentuerat behovet av en bättre samstämmighet mellan å ena sidan beslut och åtgärder på området för förebyggande och bekämpning av olaglig narkotikahandel och å andra sidan åtgärder i kampen mot fattigdom och åtgärder för att främja en hållbar utveckling i narkotikaproducerande länder. Kampen mot terrorism har dessutom visat att en strikt uppdelning mellan inrikes- och utrikespolitik inte är tillräckligt effektiv. En kombination av EU-institutionernas och medlemsstaternas insatser och av inrikes- och utrikespolitik verkar vara av väsentlig betydelse för att EU skall kunna utföra ett effektivt arbete på internationell nivå¹². En sådan komplementaritet mellan politik och åtgärder kräver en samordning mellan de berörda aktörerna.

Parallellt med utvecklingsverksamhet bör narkotikaproblematiken regelbundet tas upp i den politiska dialogen med tredje länder. I detta hänseende är det mycket viktigt att det finns en samordning mellan europeiska och internationella biståndsgivare. EU har för sin del antagit ett flertal handlingsplaner på narkotikaområdet med vissa länder och regioner i världen (Latinamerika och Karibien, Centralasien, Balkanländerna). Dessa handlingsplaner utgör ett viktigt politiskt steg mot definitionen av en ram för samarbete med dessa länder, men alltför ofta åtföljs planerna inte av en tydlig vilja och konkreta medel för att uppnå de uppställda

¹⁰ EGT L 165, 3.7.2003, s. 31.

¹¹ KOM(2002) 599, 4.11.2002.

¹² I artikel 177 i fördraget betonas för övrigt att gemenskapens politik inom området för utvecklingsarbete skall vara ett komplement till medlemsstaternas politik.

målen. Risken är att man skapar stora förväntningar i dessa länder utan att tillhandahålla medel för att infria dem.

EU:s narkotikapolitik konkretiseras också genom stödet till tredje länder. Kommissionen har under de senaste åren gjort en grundläggande reform av sitt biståndssystem. För varje land som mottar gemenskapsbistånd upprättas ett landstrategidokument och ett programdokument, i syfte att skapa en närmare anknytning mellan det ekonomiska biståndet och prioriteringarna i partnerlandet och i EU, på grundval av en analys av den ekonomiska, politiska och sociala situationen i partnerländerna. Dessa dokument diskuteras med medlemsstaterna och de biståndsmottagande länderna och godkänns därefter av kommissionen. De utgör ett viktigt tillfälle för samordning av biståndet på unionsnivå: varje instans har möjlighet att fästa uppmärksamhet vid narkotikaproblematiken så att den tas med bland de prioriterade frågorna för landet i fråga.

Medlemsstaterna ger å sin sida också ett betydande ekonomiskt bistånd till tredje länder. Även om kommissionen och medlemsstaterna är skyldiga att informera varandra om alla projekt de genomför i tredje land, är informationsutbytet, och därmed även samordningen av insatserna, fortfarande svagt. För att lösa det problemet har kommissionen på begäran av arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor skapat en databas för finansierade projekt i såväl kandidatländerna som i tredje länder, men medlemsstaterna lägger inte in tillräckligt med information i databasen.

På området för internationellt samarbete är samordning av avgörande betydelse för att EU och dess medlemsstater skall kunna tala med en röst och agera samstämmigt. En större systematisk samordning är också viktig i samband med stora internationella evenemang, såsom FN:s generalförsamling och narkotikakommission och mötena med Dublingruppen.

Kommissionen anser att en förstärkning av den europeiska identiteten i de yttre åtgärderna måste gå genom en bättre samordning av den nationella politiken om man skall kunna uppnå en verklig samordning på Europeanivå. Det är brådskande att uppnå en förstärkt samordning på EU-nivå på området för yttre förbindelser, så att EU blir synligare och får en större närvaro på den internationella scenen.

5. DE VIKTIGASTE BEFINTLIGA SAMORDNINGSMODELLERNA

5.1. I medlemsstaterna

Såväl de nuvarande 15 som de nya 10 EU-medlemsstaterna erkänner att samordning är ett väsentligt inslag i narkotikapolitiken. De har börjat samordna sin egen nationella politik genom att anta strategier eller planer med specifika syften och genom att skapa centrala samordningsenheter eller utse nationella samordnare.

Tolkningen av begreppet samordning och förfarandena för att genomföra samordningen skiljer sig emellertid åt väsentligt mellan länderna. Av ECNN:s studie över samordningsmekanismer på narkotikaområdet i medlemsstaternas och i Norge¹³ framgår att det finns en rad olika angreppssätt.

¹³ Norge är medlem i ECNN och omfattas därmed av studien.

Bilaga I till detta meddelande innehåller en sammanfattande tabell över de mekanismer som finns i medlemsstaterna och en kort sammanfattning av situationen i de nya medlemsstaterna¹⁴.

5.2. Inom kommissionen och med ECNN och Europol

Många generaldirektorat och andra instanser behandlar narkotikafrågan. För att kommissionen skall kunna agera enstämmigt vid möten om narkotika i rådet och Europaparlamentet samt i internationella forum finns det en enhet för narkotikasamordning inom generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor. Denna samordningsenhet leder den gemensamma narkotikagruppen, en enhetsövergripande arbetsgrupp inom kommissionen som inrättades 1989, så att alla berörda generaldirektorat kan samordna sina insatser. År 2002 skapade kommissionen även en samordningspunkt för yttre verksamhet på narkotikaområdet.

Kommissionens interna samordning kan naturligtvis förbättras, särskilt genom att den gemensamma narkotikagruppen ges en starkare roll. Denna grupp borde sammanträda mer regelbundet för att bättre samordna kommissionens ståndpunkt i internationella forum. Den bör dock även vara ett forum för informationsutbyte om de olika avdelningarnas prioriteringar och program, för att stärka kommissionens ledarkapacitet, både när det gäller interna frågor och på området för yttre förbindelser.

Vad gäller samarbetet med Europeiska Centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) är kommissionen representerat i centrumets styrelse. Kommissionen deltar även i arbetet vid centrumets kansli och budgetkommitté, dvs. de instanser som bistår styrelsen. Kommissionen är genom sin kontaktpunkt också medlem i ECNN:s informationsnät (Reitox).

Kommissionen planerar att även förstärka samordningen med ECNN och Europol, vilket skall ske genom att dessa två instanser sporadiskt skall kunna delta i den gemensamma narkotikagruppens möten. Dessutom håller man på att undersöka om det skulle kunna inrättas två kontaktpunkter vid kommissionen respektive ECNN för ett fortlöpande informationsutbyte om dessa instansers arbete och om utvecklingen på nationell och europeisk nivå.

Det är självklart att instanserna måste medverka på alla nivåer för att detta mål skall kunna uppnås.

5.3. På EU-nivå

Samordningen på narkotikaområdet mellan medlemsstaterna sinsemellan och mellan medlemsstaterna och kommissionen sker inom arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor, som inrättades av Coreper i februari 1997. Denna arbetsgrupp på hög nivå har till uppgift att ta initiativ till, kontrollera och samordna all verksamhet på området och rapportera direkt till Coreper. ECNN och Europol deltar också i gruppens arbete. Arbetsgruppen omfattar en rad olika verksamheter och tar hjälp av andra arbetsgrupper i enskilda frågor.

¹⁴ ECNN:s och kommissionens studie ”Strategier och samordning på narkotikaområdet i Europeiska unionen” samt sammanfattande tabeller med uppdateringar finns tillgängliga på ECNN:s webbplats: http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

År 1999 införlivades verksamheten inom rådets arbetsgrupp för gemensam utrikes- och säkerhetspolitik på narkotikaområdet i gruppens arbete och sedan dess omfattar gruppens uppdrag även samordningen av EU:s internationella verksamhet på narkotikaområdet, även i förbindelserna med internationella organisationer. Den samordnande rollen för arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor omfattar således även initiativ på området för den yttre politiken. Syftet med sammanslagningen var att förstärka arbetsgruppens samordningsroll, men gruppen har inte möjlighet att fortlöpande ta initiativ på området för yttre förbindelser, ofta beroende på ett pressat arbetsschema. Det vore önskvärt om gruppen kunde ge större prioritet åt att förbereda internationella sammanträden, för att ge EU en lämplig politisk tyngd. Exempelvis sammanträder narkotikakommissionen varje vår. För att säkerställa en effektiv samordning av unionens ståndpunkt vore det lämpligt om arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor höll en förberedande diskussion vid de fyra möten som föregick narkotikakommissionens sammanträde.

År 2001, vid en större omorganisation av rådets arbetsgrupper, tog arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor även över en del av de befogenheter som tillkom arbetsgruppen för frågor som rör narkotikahandel, som därmed upphörde. Den arbetsgruppen höll på att undersöka de operativa aspekterna av kampen mot narkotikahandeln. Dessa aspekter är dock fortfarande utspridda mellan arbetsgruppen för polissamarbete, arbetsgruppen för tullssamarbete, sektorsövergripande arbetsgruppen mot organiserad brottslighet och arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor. Hittills har inte någon klar fördelning av behörigheten ägt rum och samordningen av det arbete som utförs inom de olika grupperna beror ofta på ordförandeskapens önskningsar.

Arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor kan också dra nytta av de erfarenheter som vunnits inom specifika arbetsgrupper inom rådet som behandlar vissa aspekter av narkotikafenomenet, till exempel

- arbetsgruppen för folkhälsa, som undersöker frågor som har samband med åtgärdsprogrammet för förebyggande av narkotikamissbruk och som på senare tid även ägnar sig åt narkotikaaspekterna i det åtgärdsprogram för gemenskapsåtgärder på folkhälsoområdet som antogs nyligen¹⁵,
- arbetsgruppen för materiell straffrätt för frågor som rör tillnärmning av lagstiftningarna på området för olaglig narkotikahandel,
- arbetsgruppen för ekonomiska frågor som arbetar med frågor som rör kontroll av kemiska prekursorer,
- samt de geografiska arbetsgrupperna, till exempel arbetsgruppen för Latinamerika, arbetsgruppen för Asien, etc.

Inrättandet av arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor har förbättrat samordningen mellan medlemsstaterna och kommissionen betydligt, även om mycket arbete fortfarande återstår. Det är också ibland svårt för deltagarna att få en samlad bild av de olika insatser som diskuteras. Det är därför viktigt att det sker en samordning i varje medlemsstat före arbetsgruppens möten.

¹⁵ EGT L 271, 9.10.2002

5.4. I det civila samhället

Hittills har det civila samhället inte systematiskt deltagit i att lägga fast EU:s narkotikapolitik. Flera medlemsstater låter visserligen aktörer på fältet och icke-statliga organisationer delta när de lägger fast sin politik, och kommissionen utnyttjar de erfarenheter som aktörerna på fältet och de icke-statliga organisationerna vunnit tack vare sina kontakter och de projekt den ger stöd, men något regelbundet samråd med det civila samhället äger inte rum på unionsnivå.

I februari 2000 hölls emellertid en gemensam konferens mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen, där även företrädare för det civila samhället deltog. Konferensen hölls som ett led i arbetet med att utarbeta handlingsplanen mot narkotika (2000–2004). Den gav tillfälle till en mycket nyttig och konstruktiv debatt och ett stort antal idéer som då formulerades togs sedermera med i handlingsplanen.

Vidare organiserade det irländska ordförandeskapet i maj 2004, tillsammans med företrädare för de offentliga myndigheterna och det civila samhället, en konferens i syfte att utarbeta en ny narkotikastrategi från och med 2005. Kommissionen har för övrigt för avsikt att ta med en dialog med det civila samhället i utkastet till arbetsprogram för 2004.

6. VIKTIGA INSLAG I EN EFFEKTIV SAMORDNING

I det här kapitlet betonar kommissionen några inslag som är av avgörande betydelse för en effektiv samordning.

a) En förvaltningskultur

En effektiv samordning är beroende av en förvaltningskultur. I vissa länder garanteras en samordning på ett enkelt sätt genom vanligt förekommande informella kontakter och en samarbetsanda bland de behöriga tjänstemännen. En god samordning kan alltså finnas även utan en formell struktur. En sådan informell samordning finns särskilt i mindre länder. Samma princip gäller för samordningen mellan nationell och lokal nivå.

Samordningen blir dock kraftlös om det inte finns tillförlitlig information om de olika verksamhetssektorer som skall samordnas. Det är alltså viktigt att se till att det finns en ömsesidig tillit mellan de berörda instanserna, även om de har olika arbetssätt och prioriteringar.

Det står klart att samordning bygger på att de berörda personerna är villiga att samarbeta. En förvaltningskultur som bygger på samordning är resultatet av en lång process som också beror på landets kultur i övrigt. Det är emellertid så att de berörda personernas attityd i viss mån kan påverkas av vilka strukturer som har inrättats och av vilken drivkraft som kommer från överordnade tjänstemän.

b) En åtgärdsram

För att en gemensam åtgärdsram på EU-nivå skall kunna utvecklas krävs att det först uppställs klara mål och fastställs indikatorer för att se till målen uppfylls. En klar definition av varje instans uppdrag och en exakt behörighetsfördelning mellan de ansvariga enheterna är av avgörande betydelse för en god samordning. En tydlig definition av målen och de berörda enheternas och personernas uppgifter är ett nödvändigt villkor för att en samordnad politik skall bli framgångsrik, eftersom man därigenom undviker dubbelarbete och behörighetskonflikter.

En komplett handlingsplan på såväl nationell nivå som EU-nivå kan utgöra ett effektivt bidrag till att identifiera ansvarsområden och säkra att det råder klarhet kring roller och behörighet. En sådan handlingsplan är också viktig för att säkerställa ett övergripande angreppssätt, eftersom den utgör ett tillfälle att definiera prioriteringar, kontrollera att de genomförs och fastställa vilka resurser som behövs. Den är ett av de främsta verktygen för att säkerställa en effektiv samordning.

c) Behovet av att fastställa specifika prioriteringar

Det är viktigt att ha en handlingsplan som omfattar en komplett uppsättning verksamheter på narkotikaområdet, men det är också av avgörande vikt att man fastställer specifika prioriteringar på kort och medellång sikt, så att man kan koncentrera sig på centrala verksamheter. Resultatindikatorer måste också fastställas, så att verksamheterna kan utvärderas. Rådet godkände nyligen två genomförandeplaner, avseende syntetisk narkotika¹⁶ respektive minskning av tillgång och efterfrågan¹⁷, vilket utgjorde ett första led i fastställandet av prioriteringar.

Endast genom en hög nivå av politiskt samförstånd genom permanenta strukturer och förfaranden för samordning kan man fastställa specifika prioriteringar och föreslå en typ av hierarki bland insatserna.

För detta ändamål skulle man kunna anta en övergripande EU-strategi på narkotikaområdet med allmänna principer, som omfattar en relativt lång tidsperiod (till exempel åtta år) och som åtföljs av handlingsplaner med kortare varaktighet (till exempel fyra år), som är inriktade på frågor som är prioriterade på kort och medellång sikt.

d) En samordnare/samordningsstruktur

För att bemöta narkotikaproblemet effektivt måste kampen mot narkotika under alla omständigheter även i fortsättningen vara en prioriterad fråga för alla regeringar.

Att det finns en nationell narkotikasamordnare och/eller en samordningsenhet är i sig inte tillräckligt för att säkerställa en effektiv samordning. Förekomsten av en samordningsstruktur kan emellertid bidra till att säkerställa i) ett samordnat svar på ett så komplext och fragmenterat fenomen som narkotikaproblemet utgör, ii) att problemet ständigt är synligt, genom att staten visar att den har ett engagemang på området, iii) ett långsiktigt angreppssätt, genom att det garanterar att de bredare målsättningarna bibehålls och en kontinuitet i verksamheten och iv) att den fastställda politiken är sammanhängande och genomförs.

För att samordningsstrukturen skall vara effektiv måste den i) erkännas formellt av alla berörda aktörer, ii) ha ett mandat och klart definierade mål samt iii) ha konkreta medel (mänskliga och ekonomiska resurser) för att uppfylla dessa mål. Kommissionen anser vidare att en sådan struktur bör delta direkt i genomförandet av politiken och därmed tilldelas specifika ekonomiska medel. Strukturen bör också vara ytterst ansvarig för utvärderingen av strategierna.

¹⁶ CORDROGUE 81, Rev.2 av den 26 november 2002.

¹⁷ CORDROGUE 40 CATS 25 SAN 85, Rev. 2 av den 27 maj 2003.

7. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

De globala strategierna för att hantera de sociala, hälso- och säkerhetsrelaterade samt ekonomiska utmaningarna i samband med narkotikaproblemet bör samordnas på EU-nivå och kombineras med konkreta program och åtgärder.

Den globala och väl avvägda strategi som godkänns av stats- och regeringscheferna kan inte förverkligas utan en effektiv samordning bland samtliga berörda aktörer. Samordning är således ett absolut nödvändigt verktyg för att svara på det komplexa narkotikafenomenet och dess följder. I detta sammanhang åtar sig kommissionen att förstärka sin interna samordning på narkotikaområdet, särskilt med hjälp av den gemensamma narkotikagruppen.

Europeiska kommissionen

- (1) anser att samordningen på narkotikaområdet bör förstärkas på såväl nationell nivå som EU-nivå, med beaktande av nationella lagstiftningar, traditioner och administrativa strukturer,
- (2) anser att samordningen för att vara effektiv måste omfatta alla aspekter av narkotikapolitiken, även sociala och hälsorelaterade aspekter, brottsbekämpningsåtgärder och internationell samarbete samt även ungdomspolitiken,
- (3) anser att ett nära samarbete mellan de olika rättstillämpande myndigheterna samt mellan dessa och social- och hälsovårdsmyndigheterna, på såväl lokal och nationell nivå som på EU-nivå, är nödvändigt för att effektivt ta itu med narkotikaproblemet, särskilt i fråga om syntetisk narkotika,
- (4) beklagar att det utkast till rambeslut på området för olaglig narkotikahandel som kommissionen lade fram i maj 2001 fortfarande är blockerat i rådet, och uppmanar medlemsstaterna att nå politisk enighet i denna fråga före utgången av 2003,
- (5) uppmanar, inom ramen för förfarandet för ömsesidigt kunskapsinhämtande, de nationella och europeiska myndigheterna att på ett systematiskt sätt utveckla utvärderingen av strategierna och insatserna på narkotikaområdet och säkerställa en fortlöpande uppföljning, bland annat på grundval av indikatorer som överenskommit och definierats gemensamt,
- (6) vill betona vikten av rekommendationerna till medlemsstaterna i rådets slutliga rapport över den andra utvärderingsomgången rörande brottsbekämpning och dess roll i kampen mot narkotikahandel¹⁸. Kommissionen understryker särskilt vikten av en uppföljning av rekommendationerna rörande i) organisationen av olika nationella myndigheter som är engagerade i kampen mot narkotikahandeln, ii) ökat samarbete mellan de nationella finansunderrättelseenheterna, iii) inrättandet av gemensamma utredningsgrupper samt iv) informations- och underrättelseutbytet med Europol,
- (7) vill betona vikten av rådets rekommendation om förebyggande och begränsning av hälsorelaterade skador i samband med narkotikamissbruk¹⁹. För detta meddelandes vidkommande betonar kommissionen särskilt vikten av att främja i) upprättande av nätverk och samarbete mellan myndigheter och organ som sysslar med uppsökande

¹⁸ CRIMORG 68 av den 29 september 2003.

¹⁹ EGT L 165, 3.7.2003, s. 31.

verksamhet, för att möjliggöra kontinuitet i tjänsterna och bättre tillgång för användarna och ii) lämplig integration av hälsovård, inklusive mental hälsovård, och social vård och specialiserade metoder för riskbegränsning,

- (8) anser att först informationsutbyte och därefter samordning är grundläggande inslag i en effektiv, synlig och sammanhängande utrikespolitik på EU-nivå. För detta ändamål uppmanar kommissionen rådet att se till att utrikesaspekterna får tillräckligt stor uppmärksamhet vid mötena inom arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor,
- (9) anser att rådet bör säkerställa att det finns en koppling mellan antagandet av alla kommande EU-handlingsplaner mot narkotika för olika regioner i världen och tilldelningen av medel för att genomföra dem,
- (10) uppmanar rådet att förstärka samordningen av EU:s ståndpunkt vid internationella möten, särskilt vid mötena inom Förenta nationernas generalförsamling och inom narkotikakommissionen,
- (11) uppmanar medlemsstaterna att systematiskt lägga in uppgifter i den databas för finansierade projekt i kandidatländer och tredje länder som kommissionen har skapat på begäran av arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor²⁰,
- (12) uppmanar medlemsstaterna att med beaktande av deras lagstiftning och administrativa strukturer undersöka möjligheterna att inrätta en nationell samordningsmekanism där en sådan saknas, eller annars förstärka denna, och/eller utse en nationell samordnare för narkotikafrågor²¹,
- (13) uppmanar, med respekt för subsidiaritetsprincipen, medlemsstaterna att överväga att anta en nationell heltäckande strategi och/eller handlingsplan mot narkotika,
- (14) uppmanar medlemsstaterna att se till att de nationella handlingsplanerna fullständigt överensstämmer med EU:s handlingsplaner, för att säkerställa att den globala, väl avvägda och sektorsövergripande strategi som EU har antagit kan förverkligas och att unionens gemensamma prioriteringar och mål genomförs,
- (15) framhäver att arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor är den främsta instansen för samordning av EU:s arbete och att det vore ändamålsenligt med halvårsvisa möten på hög nivå med de ansvariga för samordningen på narkotikaområdet,
- (16) uppmanar rådet att i samband med arbetet inom arbetsgruppen för övergripande narkotikafrågor förstärka samordningen mellan de operativa myndigheternas arbete, genom en tydlig kompetensfördelning på narkotikaområdet mellan arbetsgruppen för polissamarbete, arbetsgruppen för tullsamarbete och den sektorsövergripande arbetsgruppen mot organiserad brottslighet.

²⁰ I enlighet med punkt 5.2.4 i EU:s handlingsplan mot narkotika (2000–2004).

²¹ Jfr punkt 1.2.2 i EU:s handlingsplan mot narkotika (2000–2004).

BILAGA I²²

Med hjälp av den studie över samordningsmekanismer på narkotikaområdet i medlemsstaternas och i Norge²³ som ECNN har utfört i samarbete med kommissionen kan man organisera strategierna i de olika länderna utifrån följande fyra huvudkriterier: 1) De institutionella formerna för samarbete, 2) ansvarig myndighet, 3) samordningens omfattning och 4) om det finns en nationell samordnare eller inte²⁴.

8. EU:s 15 MEDLEMSSTATER

Översiktstabell (den 31/12/2002)

	Interministeriella kommittéer	Särskilda samordningsbyråer/samordningsenheter	Ansvarigt ministerium	Samordningens omfattning	Nationell samordnare
Belgien	Interministeriell konferens	Enhet för narkotika och folkhälsa (hälsoaspekter). (En generell samordningsenhet föreslås i en politisk not från den federala regeringen angående narkotikaproblematiken av den 19 januari 2001)	Federala ministeriet för folkhälsa (enheten för narkotika och folkhälsa)	Specifik (hälsa)	Samordnare på hälsoområdet (en generell samordnare föreslås i en politisk not från regeringen)
Danmark	ingen uppgift	Enhet för narkotikasamordning inom inrikes- och hälsovårdsministeriet	Inrikes- och hälsovårdsministeriet	Global	ingen uppgift
Tyskland	Interministeriell narkotikagrupp	Byrå vid federala narkotikakommissionen	Förbundsministeriet för hälsovård	Global	Federala narkotikakommissionen + narkotikasamordnare i delstaterna
Grekland	Interministeriell samordningskommitté	OKANA (organisation för narkotikabekämpning)	Hälsovårdsministeriet	Specifik (ökade befogenheter planeras)	Ordföranden för OKANA
Spanien	Interministeriell narkotikagrupp	Regeringsdelegation på nationellt plan för narkotika	Inrikesministeriet	Global	Regeringsdelegat på nationellt plan för narkotika
Frankrike	Interministeriell narkotikakommitté	Interministeriell delegation för kampen mot narkotika och narkotikamissbruk	Premiärministern (ministeriet för sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor "står till förfogande")	Global	Ordföranden för den interministeriella delegationen för kampen mot narkotika och narkotikamissbruk
Irland	Kabinettskommitté rörande social utslagning	Enhet för narkotikasamordning inom ministeriet för lokalsamhälle, landsbygdsfrågor och det iriskspråkiga området	Ministeriet för lokalsamhälle, landsbygdsfrågor och det iriskspråkiga området	Global	Ministerium med ansvar för narkotikastrategin
Italien	Interministeriell narkotikakommitté	Avdelning för samordning av narkotikapolitiken	Premiärministern	Global	Särskild kommission för samordning av narkotikapolitiken

²² Uppgifterna i de två tabellerna i denna bilaga har tillhandahållits av ECNN.

²³ Norge är medlem i ECNN och omfattas därmed av studien.

²⁴ ECNN:s och kommissionens studie "Strategier och samordning på narkotikaområdet i Europeiska unionen" samt sammanfattande tabeller med uppdateringar finns tillgängliga på ECNN:s webbplats http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

Luxemburg	Interministeriell narkotikakommitté	Enhet för narkotikasamordning inom hälsovårdsministeriet	Hälsovårdsministeriet	Specifik	Narkotikasamordnare
Nederländerna	Arbetsgrupp för narkotikapolitiken	Avdelning för mental hälsa och narkotikapolitik	Ministeriet för hälsovård, välfärd och idrott	Global	ingen uppgift
Österrike	Narkotikasamordning på förbunds nivå	Narkotikasamordning på förbunds nivå	Ministeriet för social trygghet och generationsfrågor (huvudansvar) + inrikesministeriet och justitieministeriet	Global	Narkotikasamordnare på förbunds nivå + narkotikasamordnare i delstaterna
Portugal	Kommitté för samordning av den nationella strategin	Institutet för narkotika och narkotikamissbruk (IDT)	Hälsovårdsministeriet	Global	Ordföranden för Institutet för narkotika och narkotikamissbruk
Finland	Nationell kommitté för narkotikapolitiken	Enhet för narkotikafrågor	Social- och hälsovårdsministeriet	Global	ingen uppgift
Sverige	Arbetsgrupp för narkotikafrågor	Central samordningsenhet	Socialdepartementet	Global	Narkotikasamordnare
Förenade kungariket	Interministeriell narkotikakommitté	Direktorat för narkotikastrategin	Inrikesministeriet	Global	ingen uppgift
Norge	Nationell narkotikabyrå	Enhet för narkotikafrågor	Social- och hälsovårdsministeriet	Global	ingen uppgift

9. DE NYA MEDLEMSSTATERNA

En första analys av strategierna och mekanismerna för samordning på narkotikaområdet i de tio nya medlemsstaterna²⁵ visar att det råder enighet om att det är nödvändigt att utveckla samordningen för att kunna genomföra narkotikapolitiken effektivt. Liksom i de nuvarande medlemsstaterna förefaller samordningen i de nya medlemsstaterna bygga på en modell i två nivåer, som omfattar en interministeriell kommitté och en teknisk enhet.

²⁵ Jfr ECNN:s årsrapport för 2004.

Översiktstabell (den 28/2/2003)

	Interministeriella kommittéer	Särskilda samordningsbyråer/samordningsenheter
Cypern	ingen uppgift	ingen uppgift
Estland	Ministerkommitté för narkotikapolitiken	Avdelning för folkhälsa, socialministeriet
Ungern	Narkotikasamordningskommitté	Sekretariatet för narkotikasamordningskommittén
Lettland	Kommission för samordning av narkotikakontroll och förebyggande av narkotikamissbruk ²⁶	ingen uppgift
Litauen	Regeringskommission för narkotikakontroll ²⁷	Sekretariatet för regeringskommissionen för narkotikakontroll
Malta	ingen uppgift	ingen uppgift
Polen	Interministeriellt råd för bekämpning av narkotikamissbruk	Nationellt kontor för förebyggande av narkotikamissbruk (som omfattar sekretariatet för det interministeriella rådet för bekämpning av narkotikamissbruk)
Republiken Tjeckien	Nationell narkotikakommission	Sekretariatet för den nationella narkotikakommissionen
Slovakien	Ministerråd för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk	Sekretariatet för ministerrådet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk
Slovenien	Interministeriell narkotikakommission	Regeringsbyrå för narkotikafrågor

²⁶

I Lettlands narkotikastrategi anges att ett nytt samordningsorgan skall inrättas.

²⁷

I Litauen planeras det i utkastet till narkotikastrategi ett nytt samordningsorgan: avdelningen för narkotikakontroll, som står under regeringens tillsyn.