

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Kraftfullare europeiska insatser mot narkotika”

COM(2011) 689 final

(2012/C 229/16)

Föredragande: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Den 25 oktober 2011 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i EUF-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Kraftfullare europeiska insatser mot narkotika”

COM(2011) 689 final.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 april 2012.

Vid sin 481:a plenarsession den 23–24 maj 2012 (sammanträdet den 24 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar innehållet i kommissionens meddelande och instämmer i att det krävs kraftfulla insatser för att stärka Europa. Kommittén håller också med om att åtgärderna för att effektivt begränsa tillgång och efterfrågan på narkotika bör vara väl avvägda.

1.2 Kommittén är därför besviken över att meddelandet utgör ett steg tillbaka i jämförelse med den tidigare, välbalanserade strategin baserad på samförstånd, eftersom betoningen till övervägande del ligger på åtgärder för att begränsa tillgången.

1.3 Kommittén anser att reglering och straffrättsliga åtgärder inte är tillräckligt, och vi förespråkar att det utarbetas en ny EU-strategi för insatser mot narkotika på grundval av en ingående utvärdering av den nuvarande strategin som snart löper ut.

1.4 Kommittén är oroad över att finansieringspolitikens prioriteringar har ändrats och förespråkar kraftigt att jämvikten ska återställas även på denna punkt.

1.5 Vi stöder en fortsatt harmonisering av de nationella bestämmelserna när det gäller att bekämpa narkotikahandeln och rekommenderar att harmoniseringen av straffrättspolitiken i EU utvidgas till att även omfatta olika former av drogmissbruk.

1.6 EESK rekommenderar att man inför och använder oberoende, vetenskapligt beprövade åtgärder för att minska tillgången, och att adekvata resurser avsätts för att genomföra åtgärderna.

1.7 Kommittén ställer sig bakom de föreslagna åtgärderna som syftar till att konfiskera och driva in tillgångar från brottslig verksamhet, och vi rekommenderar att åtminstone en del av de konfiskerade tillgångarna används för att finansiera åtgärder för att minska efterfrågan, ett område som i hög grad är underfinansierat.

1.8 Vi vill understryka att lagstiftning inte heller är tillräckligt för att hantera problemen när det gäller nya och farliga droger, och att man i alla händelser bör införa lagstiftningen som en del av en integrerad och helhetsinriktad politisk strategi, vars resultat sedan bör utvärderas och fortlöpande följas upp.

1.9 Kommittén anser att den del av meddelandet som behandlar minskad efterfrågan är oproportionerlig och alltför allmän, och rekommenderar att kommissionen utvecklar en institutionell mekanism i syfte att säkra att man genomför framgångsrika politiska initiativ baserade på vetenskapliga fakta.

1.10 Kommittén är fast övertygad om att det redan på medellång sikt krävs en global, samordnad politik i fråga om missbruk av alla psykoaktiva ämnen (både lagliga och olagliga) för att förhindra att olika politikområden, som hittills varit åtskilda, motverkar varandra.

1.11 Kommittén stöder arbetet inom civilsamhällesforumet om narkotika och rekommenderar att detta organs erfarenheter i högre grad beaktas såväl på EU-nivå som på medlemsstatsnivå.

2. Allmänna synpunkter

2.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens meddelande om ”Kraftfullare europeiska insatser mot narkotika” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2011) 689 final.

2.2 Kommittén instämmer i meddelandets slutsats att efter antagandet av Lissabonfördraget "behöver EU också följa upp med en stark och beslutsam politik mot narkotika, där man hanterar både utbuds- och efterfrågeaspekterna". Vi välkomnar att kommissionen har för avsikt att ge nya impulser till EU:s åtgärder mot narkotika och instämmer i att "EU:s arbete på området [...] således [bör] koncentreras på de områden där det tillför störst mervärde".

2.3 Kommittén är emellertid besviken över att meddelandet förefaller vara ett steg tillbaka i jämförelse med den hittills rådande, välbalanserade strategin baserad på samförstånd, där minskad tillgång och minskad efterfrågan har lika stort utrymme. I meddelandet inskränker man sig i stort sett till att behandla de rättsliga instrumenten för att begränsa utbudet, medan man nöjer sig med att formulera en rad mycket generella mål i syfte att begränsa efterfrågan.

2.4 Det är beklagligt att kommissionen i samband med drogmissbruk tycks bortse från vissa övergripande socialpolitiska synpunkter med avseende på de mänskliga rättigheterna. I meddelandet framhålls däremot de rättsliga instrumenten och den straffrättsliga lagstiftningen som endast i ringa grad utvärderats vetenskapligt, men som med utgångspunkt i befintliga data är föga effektiva och dessutom dyrare ⁽²⁾.

2.5 Kommittén är övertygad om att åtgärder för att minska utbudet endast är meningsfulla om de utgör en del av en strategisk mekanism. Man bör undvika att den straffrättsliga politiken betonas alltför mycket, och i stället se den som en sista utväg. EU:s politik får inte kännetecknas av att de förebyggande åtgärderna kommer i andra hand, eftersom man hittills gett sitt stöd till en pluralistisk, övergripande strategi i motsats till de onyanserade, repressiva åtgärder som är regel i många delar av världen, och som inte tar hänsyn till de mänskliga rättigheterna.

2.6 När det gäller EU:s narkotikapolitik anser kommittén att man bör utarbeta en ny strategi som innan den antas ingående bör diskuteras med utgångspunkt i utvärderingen av den nuvarande strategin. Den nya strategin bör grundas på samförstånd och ge uttryck för medlemsstaternas gemensamma åtagande att främja de strategiska överväganden som betonar jämvikt och Lissabonfördragets grundläggande värderingar, tillsammans med handlingsprogram och finansieringspolitik (den bästa politikombinationen).

2.7 I enlighet med den grundläggande principen om att staten inte får orsaka större skador och risker än dem den ska skydda mot bör det införas en beslutsmekanism som gör det möjligt att omgående ändra en viss politik, om en oberoende utvärdering visar att den ger negativa resultat.

3. Finansiering

3.1 Kommittén är bekymrad över att kommissionens finansieringsprioriteringar ändrats och minskats. I programmet för hälsa och tillväxt, som aviserats inom ramen för det tredje

fleråriga finansieringsprogrammet 2014–2020, behandlas varken narkotikaproblemet eller på vilka sätt efterfrågan ska begränsas. Inte heller behandlas frågan om de finansiella resurser som är nödvändiga för att minska efterfrågan i enlighet med målen för EU:s narkotikastrategi och handlingsprogram mot narkotika.

3.2 De finansiella prioriteringarna beträffande kommissionens förslag för programmen "Rättvisa" och "Grundläggande rättigheter och medborgarskap" har drabbats av samma förändring, eftersom de beviljade anslagen för att ta itu med drogproblematiken främst kommer att användas till brottsförebyggande åtgärder. EESK uppmanar med kraft kommissionen att ändra sin finansieringspolitik och anpassa den till kraven för en balanserad strategi.

4. Grundläggande konkreta synpunkter

4.1 Narkotikamissbruk och narkotikahandel

4.1.1 Beträffande bekämpningen av handeln med narkotika insisterar man i meddelandet på den ständiga utvecklingen av marknaden för olagliga droger och av nya metoder och ny teknik för smuggling av preparaten. Meddelandet betonar att man måste förbättra samordningen av initiativen mot narkotikahandel för att effektivt kunna bekämpa alla dessa negativa företeelser.

4.1.2 I meddelandet poängteras att Lissabonfördragets ikraftträdande ⁽³⁾ gör det möjligt att stärka de rättsliga och politiska instrumenten för att bekämpa narkotikahandeln, men trots dessa rättsliga instrument ⁽⁴⁾ "har det endast skett små framsteg i tillnärmningen av de nationella insatserna mot olaglig narkotikahandel. Inte heller har direktivet haft tillräckliga effekter på det rättsliga samarbetet i kampen mot narkotikahandeln" ⁽⁵⁾.

4.1.3 I detta avseende rekommenderar kommissionen i sitt meddelande nya rättsliga instrument som man till att börja med vill använda för att införa gemensamma miniminormer, när det gäller försvårande eller förmildrande omständigheter, i kampen mot de stora gränsöverskridande nätverken för narkotikahandel och därefter till att förbättra definitionerna av överträdelse och straff. Slutligen vill man införa hårdare rapporteringskrav för medlemsstaterna.

4.1.4 Kommittén ställer sig i huvudsak bakom slutsatserna i dokumentet, men vi vill dock framhålla att dessa åtgärder endast kan bli framgångsrika om det införs ett system för att mäta verkningfullheten av åtgärderna i syfte att minska utbudet av narkotika, samt väl utprovade indikatorer. Vi förespråkar därför

⁽³⁾ Artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁽⁴⁾ Till exempel rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

⁽⁵⁾ COM(2011) 689 final.

⁽²⁾ I de flesta länder slår lagstiftningen hårdast mot missbrukarna, medan narkotikahandlarna endast drabbas i ringa utsträckning.

att det utarbetas utvärderings- och uppföljningsmekanismer för att kunna mäta om åtgärderna är verkningsfulla och kostnads-effektiva, och vi stöder det arbete som redan inletts i syfte att utarbeta lämpliga indikatorer ⁽⁶⁾.

4.1.5 EESK vill understryka att de resurser som finns tillgängliga för utvärdering av instrument för att minska utbudet är mycket små i förhållande till storleken på den kränkning av de grundläggande rättigheterna som tillfogas de narkotikamissbrukare som inte rättsligt skadar andra och inte handlar för egen vinnings skull.

4.1.6 EESK rekommenderar att man i linje med vad som sägs i kommissionens meddelande i denna fråga ⁽⁷⁾ harmoniserar EU-politiken på det straffrättsliga området också i fråga om brott som straffrättsligt behandlas så olika (vad gäller regler, påföljder, förfaranden eller undantag) i olika medlemsstater att de mänskliga rättigheterna och rättssäkerheten kan äventyras. Enligt kommitténs åsikt är detta för närvarande fallet när det gäller narkotikamissbruk ⁽⁸⁾.

4.1.7 EESK påminner om att den harmonisering av minimipåföljder som EU planerar inte bör leda till strängare maximistraff i en medlemsstat. Kommittén vill samtidigt påpeka att en politik som inriktar sig på att minska utbudet också kan tolkas som politisk oförmåga, och av det skälet är det absolut nödvändigt att finna en jämvikt mellan hot om rättsliga påföljder å ena sidan och viktiga behandlings- och stödåtgärder å andra sidan.

4.1.8 EESK anser att man i stället för att helt inrikta sig på att bekämpa narkotikahandeln också bör ompröva strategierna i fråga om straffrätt, samtidigt som man strävar efter att minska de samhälleliga och hälsorelaterade skador som är kopplade till narkotikahandel, och främja den personliga och samhälleliga säkerheten.

4.2 Narkotikaprekursorer

4.2.1 EESK instämmer i den bedömning av situationen som återfinns i detta avsnitt och ställer sig bakom ståndpunkten att de befintliga och planerade åtgärderna bör säkerställa effektiv kontroll av olaglig användning av dessa kemikalier utan att samtidigt störa den lagliga handeln med dem.

4.2.2 Kommittén anser i likhet med kommissionen att det internationella samarbetet bör stärkas på detta område, trots de

stora skillnader som finns när det gäller uppgifternas kvalitet och tillgänglighet samt samarbetsviljan, framför allt i fråga om tredjeländer.

4.3 Förverkande och återvinning av tillgångar som härrör från brott

4.3.1 EESK stöder kommissionens insatser på området och anser att de lagstiftningsinstrument som nämns är proportionella och lämpade för de problem som avses. Vi beklagar dock att dessa instrument av olika skäl inte har varit så effektiva som man kunde hoppas.

4.3.2 Därför stöder kommittén utarbetandet av nya, striktare EU-lagstiftningsakter, och anser att en harmonisering av lagstiftningen på detta område bör ske på EU-nivå.

4.3.3 Kommittén föreslår att åtminstone en del av de resurser som förverkas används för att stödja åtgärder som syftar till att minska efterfrågan, ett arbetssätt som vanligtvis får för lite resurser men som förblir det mest effektiva sättet att bekämpa narkotikaanvändning och lindra de sociala följderna.

4.4 Nya psykoaktiva ämnen

4.4.1 EESK delar i huvudsak den ståndpunkt som kommissionen för fram i meddelandet om de nya psykoaktiva ämnena. Kommissionen anser att de allmänna bestämmelserna uppfyller allmänhetens och myndigheternas förväntningar när det gäller att snabbt få kontroll över dessa nya ämnen. Utan effektiv utvärdering av den risk som dessa olika ämnen innebär skulle dock behandlings- och näringslivsintressen kunna skadas. Vi vill också understryka att den nuvarande metoden för riskvärdering inte är tvärvetenskaplig, utan i första hand grundar sig på kemisk och rättsmedicinsk analys.

4.4.2 Kommittén vill understryka att en lagstiftningsakt inte heller kommer att räcka när det gäller nya, farliga droger. Man bör i alla händelser genomföra lagstiftningen inom ramen för en integrerad och helhetsinriktad åtgärdsolitik, vars resultat sedan bör utvärderas och följas upp fortlöpande. Risken för negativa effekter är nämligen inte försumbar: frestelse för missbrukarna att använda nya ämnen, kriminalisering, högre priser på den olagliga marknaden, förbud eller automatisk kontroll av ämnen som kan användas för andra syften, olagligt bruk, andra risker som en olaglig handel medför osv. Kommittén beklagar att de lagstiftningsinstrument som föreslås inte återspeglar dessa synpunkter.

4.4.3 EESK anser att det är viktigt att de politiskt ansvariga, parallellt med upprättandet av en förteckning, också föreslår åtgärder som syftar till att hantera de hälsovårdsrelaterade och samhälleliga konsekvenserna av bruket av psykoaktiva ämnen, och att man vid behov granskar vilka rättsliga alternativ som finns utöver att direkt kriminalisera konsumenten. Vi anser därför att man måste komma tillrätta med bristerna när det gäller insamling av uppgifter, förbättra samarbetet i informationsflödet, organisera fortbildning av de yrkesverksamma inom sektorn, säkerställa tillförlitlig information genom användning av

⁽⁶⁾ Den första EU-konferensen om indikatorer beträffande utbudet av narkotika. Ett gemensamt initiativ som syftar till att utarbeta hållbara alternativ när det gäller övervakning av narkotikamarknaden, kriminalitet och utbudsbegränsande åtgärder, Europeiska kommissionen, 20–22 oktober 2010.

⁽⁷⁾ COM(2011) 573 final.

⁽⁸⁾ Samma beteende (t.ex. försäljning av små mängder mellan privatpersoner) kan i vissa länder medföra fängelsestraff på mellan två och fem år, medan det i andra länder kan ge upphov till insatser inom ramen för den nationella eller kommunala stödpolitiken (jobbsskapande åtgärder, bostadsstöd, socialstöd osv.).

de senaste metoderna och den modernaste tekniken, utveckla lagstiftning och kontroller i fråga om konsumentskydd samt erbjuda behandling och lämpligt stöd.

4.4.4 Kommittén vill för övrigt påpeka följande problem: Ny lagstiftning om nya substanser fortsätter att skymma de ibland viktigare problem som de "gamla" icke-kontrollerade psykoaktiva ämnena – alkohol, nikotin, vissa hallucinogena industriprodukter – kan skapa.

4.5 Att minska efterfrågan

4.5.1 EESK ser med besvikelse på kommissionens förslag för att minska efterfrågan, som i huvudsak bara är allmänna uttalanden. Vi uppmanar kommissionen att vidareutveckla en strategi som skulle kunna utgöra ett både kvantitativt och kvalitativt framsteg när det gäller att säkerställa grundläggande rättigheter i fråga om behandling.

4.5.2 Följaktligen är det viktigt att kommissionen inte bara strävar efter att utarbeta kvalitativa normer, utan också bidrar till att medlemsstaterna utvecklar en finansieringspolitik som återspeglar ett balanserat tillvägagångssätt.

4.5.3 Man bör garantera att personer med narkotikarelaterade problem i hela EU omfattas av, får tillgång till och kan utnyttja ett brett spektrum av evidensbaserade tjänster till en rimlig kostnad, med inriktning på att minska hälsorelaterade skador (såsom hiv/aids, hepatit och överdoser). Tjänsterna inbegriper avgiftning, slutenvård, öppenvård, lokalt förankrade behandlingsmetoder, rehabilitering, återanpassning, substitutionsbehandling och tjänster för sprutbyte. Alla dessa program bör finnas tillgängliga på samma villkor även i fängelser och för minoritetsgrupper samt för grupper som riskerar att utsättas för diskriminering.

4.5.4 Kommittén anser att narkotikapolitiken på EU-nivå och i medlemsstaterna bör prioritera tillhandahållandet av sjukvård och behandlingshjälp till behövande personer hellre än att kriminalisera och straffa personer med narkotikarelaterade problem.

4.5.5 EESK skulle vilja rikta uppmärksamheten på att EU i nuläget inte har något sätt att varna eller straffa medlemsstater som inte säkerställer behandlingar med vetenskapligt visad effektivitet – inte ens när de är av livsavgörande betydelse för de berörda – och som därför kränker de mänskliga rättigheterna.

4.5.6 Kommittén uppmanar därför kommissionen att främja dels inrättandet av institutionella mekanismer som säkerställer att man faktiskt i medlemsstaterna genomför initiativ med vetenskapligt bevisad effektivitet, dels finansieringsmekanismer som fungerar balanserat och kontrollerat och som gynnar genomförandet.

4.6 Internationellt samarbete

4.6.1 EESK stöder dialog med produktions- och transitländer och en politik för stöd och tekniskt bistånd. Vi rekommenderar att sådan verksamhet utökas.

4.6.2 Kommittén anser också att EU bör stärka sitt samarbete med grannländerna, sina strategiska partner och länderna längs smugglingsvägarna till Europa. Detta måste ske utifrån en balanserad helhetssyn och med full respekt för de mänskliga rättigheterna.

4.6.3 Kommittén välkomnar de resultat som uppnåtts av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk sedan det inrättades när det gäller uppföljning av situationen i fråga om narkotika, ökad kvalitet i informationsöverföringen och utarbetandet av gemensamma strategier.

4.6.4 Kommittén uppmanar kommissionen att göra en utvärdering av situationen vad gäller de sociala förändringar som orsakas av den ihållande ekonomiska krisen, och i högre grad uppmärksamma de mönster som är relaterade till narkotikamissbruk och narkotikahandel.

4.6.5 Kommittén erkänner visserligen betydelsen av FN:s tre narkotikakonventioner⁽⁹⁾ och de resultat som de lett till, men anser att man måste understryka att de, trots de mål som fastställts genom dem, inte har lyckats skapa laglig, tillräcklig och rättvis tillgång till vissa läkemedel i de flesta av världens länder och i en del av Europa. Dessutom har den olagliga produktionen och konsumtionen inte minskat, utan tvärtom ökat avsevärt. Samtidigt har det system som inrättats inte alltid gjort det möjligt att säkerställa vetenskapligt bevisade åtgärder till förmån för hälsa och välbefinnande.

4.6.6 Av detta skäl rekommenderar EESK att EU fungerar som kritisk väktare av FN-konventionerna om narkotika och deras genomförande på grundval av samförstånd mellan medlemsstaterna och med särskild hänsyn till mänskliga rättigheter och vetenskapliga bevis. Om EU anser det nödvändigt skulle unionen kunna uttala sig för en anpassning av konventionerna.

4.6.7 EESK ser positivt på arbetet i civilsamhällesforumet om narkotika, och stöder detta. Vi uppmanar de styrande i unionen att i större utsträckning beakta dess rön. EESK skulle gärna vilja få möjlighet att delta som observatör vid detta forum.

⁽⁹⁾ FN:s allmänna narkotikakonvention från 1961, ändrad genom protokollet från 1972, konventionen om psykotropa ämnen från 1971 och konventionen mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen från 1988.

5. Framtidsutsikter

5.1 Med tanke på artikel 11.3 och 11.4 i Lissabonfördraget rekommenderar kommittén både kommissionen och medlemsstaterna att befästa en aktiv social dialog och att involvera branschorganisationerna och, om möjligt, konsumentorganisationerna i den strategiska planeringen i syfte att främja deltagardemokratien och att direkt möjliggöra en yrkesmässig, medborgarrelaterad utvärdering av de offentliga myndigheternas samordningsverksamhet.

5.2 Kommittén anser att det behövs en tvåvägsplanering. På övergripande nivå är det viktigt att ta fram samverkans effekter mellan harmoniserade strategier på europeisk nivå inom ramen för ett förstärkt samarbete. Därefter krävs en lokal strategi för att ta fram en europeisk politik som inte är abstrakt, utan baserad på de faktiska behoven i lokalsamhällena och på samarbete med dessa.

5.3 Kommittén är fast övertygad om att det redan på medellång sikt krävs en global, samordnad politik i fråga om

missbruk av alla psykoaktiva ämnen (både lagliga och olagliga). I nuläget finns det av politiska och rättsliga skäl en konstgjord uppdelning mellan olika politikområden, som använder mycket skilda medel och skapar effekter som tenderar att upphäva snarare än stärka varandra. Med tanke på rättsäkerheten och de mänskliga rättigheterna kan man för övrigt diskutera det mycket varierande förhållande som dessa olika politikområden har med statens rätt att stifta bindande lagar.

5.4 Kommittén rekommenderar att kommissionen banar väg för möjligheten till en kontrollerad medicinsk användning av medicinsk cannabis och till alla slags metoder för substitutionsbehandling.

5.5 EESK ser kritiskt på hur alkoholism, ett allmänt problem som orsakar mycket större skador i samhället, behandlas på EU-nivå. Mot den bakgrunden vill kommittén hänvisa till sina tidigare yttranden⁽¹⁰⁾, och uppmanar kommissionen att vidta strikta åtgärder på området.

Bryssel den 24 maj 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ EUT C 175, 27.7.2007, s. 78–84 och EUT C 318, 23.12.2009, s. 10–14.