



Fokus på narkotika

Samordning: en grundbult i den nationella och europeiska narkotikapolitiken

Nationella reaktioner på internationella behov

Ett nytt EU-fördrag utarbetas nu, vilket ger oss ett utomordentligt tillfälle att ge högre prioritet åt narkotikapolitiken. Samarbetet mellan medlemsstaterna har visserligen blivit intensivare till följd av de nya befogenheter som Maastricht och Amsterdamfördragen innebar, men det finns utrymme för att ytterligare närma de nationella narkotikastrategierna till varandra och att förbättra samordningen mellan länderna i kampen mot narkotika.

Dessutom medför utvidgningen nya utmaningar för EU:s narkotikastrategi,

”EU-utvidgningen rycker allt närmare, och det är viktigare än någonsin att vi tar ett samlat grepp på narkotikahotet. Att insatserna samordnas såväl inom som mellan länderna är centralt för en effektiv narkotikapolitik.”

Marcel Reimen
ECNN:s styrelseordförande

i och med att den olagliga narkotikahandeln via kandidatländerna riskerar att öka och i och med det växande problemet med missbruk och narkotika-relaterade hälsoproblem, t.ex. spridningen av smittsamma sjukdomar i de blivande medlemsstaterna. Dessa båda frågor understryker behovet av ett robust regelverk på narkotikaområdet som kan göra det möjligt för både de nuvarande och de kommande medlemsstaterna att följa en gemensam linje i kampen mot narkotika.

Det råder internationell enighet om behovet av lokal, nationell och internationell samordning av narkotikabekämpningen. Däremot är det inte helt klart vad samordningen skall innebära och vilken roll de nationella samordningsorganen och samordnarna skall spela. Denna osäkerhet gör det svårt att komma vidare i det internationella samarbetet mot narkotika.

Alla EU:s medlemsstater har någon form av samordningsmekanism, men hur

”Vi vet att robusta samordningssystem på lokal, nationell och internationell nivå är ett ytterst viktigt redskap när det gäller att sammanföra de olikartade beståndsdelarna i kampen mot narkotikan – behandling, sociala insatser och brottsbekämpning. Vi måste studera våra nuvarande mekanismer ingående och fråga oss om det finns utrymme för förbättring.”

Georges Estievenart
ECNN:s verkställande direktör

omfattande samordningen är och hur den genomförs i praktiken varierar avsevärt mellan länderna. De flesta av medlemsstaterna har utsett nationella narkotikasamordnare och inrättat särskilda samordningsenheter. I några medlemsstater täcker samordningsmekanismerna inte alla aspekter av narkotikapolitiken, inbegripet brottsbekämpning, hälsofrågor och sociala frågor.

Några viktiga policyfrågor

1. Det råder allmän enighet om att samordning är en av hörnstenarna i en effektiv narkotikapolitik.
2. Konventet om Europeiska unionens framtid är ett bra tillfälle att ge högre prioritet åt narkotikafrågorna på EU-nivån.
3. EU-utvidgningen innebär en stor utmaning på narkotikaområdet och kräver att EU ser till att det finns en robust överenskommelse om narkotikapolitiken när de nya medlemsstaterna ansluter sig.
4. Alla EU-länderna rapporterar att de har mekanismer för att samordna sin nationella narkotikapolitik.
5. Nästan alla EU-länderna har uppgett att samordningsmekanismerna täcker alla aspekter av narkotikapolitiken.
6. I EU:s handlingsplan mot narkotika (2000–2004) sägs att de nationella mekanismerna för samordning av narkotikapolitiken behöver stärkas.

Samordningen av narkotikapolitiken — översikt

1. Den allmänna uppfattningen är att narkotikapolitiken måste samordnas

Under de senaste femton åren har man internationellt gradvis kommit fram till åsikten att det behövs samordnade insatser från alla berörda aktörer för att komma till rätta med narkotikamissbruket och tillgången på narkotika. Betydelsen av samordnade insatser erkändes för första gången i en internationell överenskommelse 1987, nämligen i FN:s riktlinjer för narkotikabekämpningen ("Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control"). I senare internationella avtal som ingåtts av FN och EU har samordningen betraktats som en av hörnstenarna i en balanserad och allsidig narkotikapolitik, senast i den deklaration om riktlinjerna för att minska efterfrågan på narkotika som antogs vid FN:s extra generalförsamling i juni 1998 (UNGASS).

Inom EU är behovet av såväl nationell som internationell samordning allmänt accepterat. Medlemsstaterna har vidtagit åtgärder för att samordna sin inhemska narkotikapolitik: de har antagit nationella handlingsprogram och strategier mot narkotika, inrättat centrala samordningsenheter och utsett nationella narkotika-

samordnare. I EU:s narkotikastrategi för 2000–2004 betonas ännu en gång vikten av samordning, och det efterlyses förbättringar på det området.

Trots denna internationella samsyn är det inte helt klart exakt vad samordningen skall innebära. "Samordning" är ett illa definierat begrepp som är svårt att mäta. Det som märks tydligast är kanske när det saknas samordning. I en ECNN-rapport från 2001 definierades samordningen på narkotikaområdet som "uppgiften att organisera eller integrera de olika komponenter som utgör den nationella insatsen mot narkotika med målet att harmonisera arbetet och åtminstone implicit öka effektiviteten". Medlemsstaterna har gjort sina egna tolkningar, och det finns betydande skillnader mellan de olika ländernas sätt att förverkliga principen om samordning av narkotikapolitiken.

Forskningen har visat att samordning när det gäller narkotikakontroll och missbruksbehandling lätt kan förväxlas med informationsutbyte eller vanligt samarbete. För att man skall lyckas begränsa tillgången på och missbruket av olagliga droger behövs det en ny samsyn som gör det möjligt att slå fast en gemensam arbetsdefinition av "samordning" på narkotikaområdet.

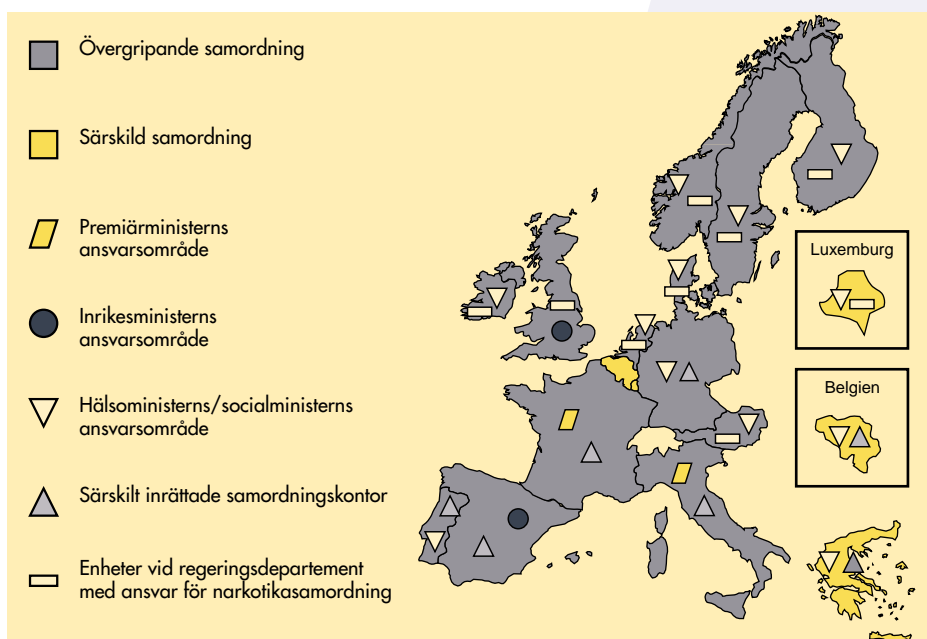
2. Ett gyllene tillfälle att stärka samordningen av narkotikapolitiken

Europeiska konventet, som samlas för att utarbeta ett nytt fördrag och en övergripande EU-grundlag, innebär ett gyllene tillfälle att stärka samordningen på narkotikaområdet i EU. Principen att åtgärderna på narkotikaområdet skall vara heltäckande, väl avvägda och samordnade är redan erkänd på EU-nivå och genomförd i många länder, men den saknar rättslig grund.

Samordningen mellan medlemsstaterna har ökat till följd av de befogenheter som Maastricht- och Amsterdamfördragen innebar. Men det finns ändå stort utrymme för att ytterligare närma de olika ländernas narkotikapolitik och narkotikastrategier till varandra och för att öka samordningen inom och mellan länder. Svaga eller illa definierade samordningssystem kan göra att vi missar tillfället att göra effektiva insatser på narkotikaområdet i ett utvidgat Europa.

Utarbetandet av ett nytt grundfördrag för Europa gör det möjligt att understryka vikten av samordning i EU:s författning och att i högre grad gemensamt ta ett samlat grepp på narkotikafrågorna.

Samordningen av narkotikabekämpningen i Europeiska unionen



3. En narkotikabekämpning med gemensamma förtecken är ett måste i ett utvidgat EU

Att EU utvidgas med upp till tio nya länder och ytterligare 75 miljoner invånare innebär nya utmaningar för narkotikabekämpningen. Det finns en oro för de risker utvidgningen innebär i fråga om den olagliga narkotikahandeln, särskilt från och genom länderna i Central- och Östeuropa. Stora narkotikabeslag längs Balkanrutten och i Centraleuropa bekräftar att regionen fortfarande spelar en stor roll för transport och lagring av heroin och andra olagliga substanser. Det är därför ett viktigt led i kandidatländernas förberedelser inför medlemskapet att frågan om bekämpning av narkotikahandeln tas upp.

Samtidigt blir det i de flesta kandidatländerna ett allt vanligare inslag i ungdomskulturen att man använder narkotika i nöjessyfte och experimenterar

med narkotika. Omfattningen av narkotikamissbruket i dessa länder, inklusive injicering av opiater, närmar sig nu de nivåer som finns i EU-medlemsstaterna. Narkotikamissbruket i nöjessyfte inger viss oro, men det ökade injektionsmissbruket av opiater är ett mycket allvarligare problem på grund av risken för spridning av smittsamma sjukdomar och social utslagning.

Kandidatländerna kommer att bli tvungna att ansluta sig till en EU-överenskommelse (EU:s regelverk) om narkotika. Det nära samarbete som kommissionen och ECNN har inlett med dessa länder är mycket viktigt, men räcker ändå inte ensamt till.

Utvidgningen understryker behovet av väldefinierade och robusta samordningsmekanismer såväl nationellt som på EU-nivå. I många fall klarar inte de nuvarande mekanismerna av en sådan utmaning utan behöver vidareutvecklas.

4. EU-ländernas nationella strategier mot narkotika bygger på samma principer men genomförandet varierar kraftigt

Alla EU-länderna anser att samordning är ett viktigt inslag i den nationella narkotikapolitiken. I varje medlemsstat finns det en kommitté med medlemmar från olika regeringsdepartement, vars funktion är att samordna den politik som förs på toppnivån. Ett steg längre ner i systemet har många länder inrättat centrala samordningsenheter som genomför politiken och ger sakkunniga råd till olika ministrar.

Även om regeringarna alltså har visat ett ökat intresse för att samordna arbetet, tolkas begreppet "samordning" på olika sätt i olika länder. En ECNN-undersökning av vad som utmärker de sexton ⁽¹⁾ samordningssystemen visade nyligen att det finns en mängd olika metoder. I sju länder har man inrättat särskilda narkotikasamordningsbyråer, medan samordningen i de övriga nio länderna sköts av befintliga kontor eller av enheter inom något regeringsdepartement.

De olika länderna skiljer sig också åt i fråga om vilken minister som ansvarar för samordningen av narkotikapolitiken. I fjorton länder ⁽²⁾ ligger ansvaret hos en

fackminister, medan det är premiärministern som har ansvaret för samordningen i Italien och Frankrike.

Tio länder har nu utsett en tjänsteman som bär ansvaret för samordningen av statens narkotikaåtgärder, en tjänsteman som kan kallas för nationell narkotikasamordnare. Medlemsstaterna kan fritt besluta om samordnarens närmare ställning och roll mot bakgrund av organisationskulturen, politiken och prioriteringarna i det egna landet. Därför varierar de nationella samordnarnas ansvarsområde avsevärt mellan länderna. I sex länder finns det inga belägg för att det skulle finnas en narkotikasamordnare med en tydligt definierad roll.

I EU:s handlingsplan mot narkotika (2000–2004) upprepas Mitterrands uppmaning från 1989 om att nationella narkotikasamordnare skall utses. I planen rekommenderas också att de nationella samordnarna eller de som ansvarar för samordningen av narkotikapolitiken skall träffas två gånger om året i den horisontella narkotikaarbetsgruppen för att utbyta information och diskutera var man kan öka samarbetet.

5. Täcker de nuvarande samordningsmekanismerna alla aspekter av narkotikapolitiken?

EU:s andra narkotikabekämpningsprogram, som antogs 1992, innehåller ett antal rekommendationer om samordningsmekanismer på narkotikaområdet. Programmet hänvisar uttryckligen till behovet av mekanismer för samordning mellan de myndigheter som ansvarar för att bekämpa narkotikahandeln och dem som har hand om behandlingsprogrammen. Det rekommenderas att samordningsmekanismerna skall omfatta alla aspekter av narkotikapolitiken, inklusive behandling och sociala insatser, brottsbekämpning och internationellt samarbete, liksom att mekanismerna skall underlätta utbytet av information mellan statsmaktens olika delar (och internationellt).

De flesta EU-länderna uppger att de nu, i linje med dessa rekommendationer, har mekanismer som täcker alla aspekter av narkotikapolitiken.

När flera olika instanser och organisationer deltar i genomförandet av

politiken på ett visst område, är det viktigt med en effektiv samordning för att den offentliga förvaltningen skall fungera tillfredsställande. Detta gäller inte minst för narkotikapolitiken, där många olika aktörer ägnar sig åt uppgifter som hör samman men ändå är avgränsade från varandra i sin strävan att komma till rätta med det komplexa och mångfasetterade fenomen som narkotikamissbruket utgör. Det behövs ytterligare arbete för att se till att samordningsmekanismerna blir verkligt heltäckande.

6. Hur effektiva är samordningsmekanismerna inom narkotikapolitiken?

Det finns en bred enighet om att det behövs samordningsmekanismer på narkotikaområdet, såväl nationellt som internationellt, men ingen vet riktigt säkert vilka metoder som är mest effektiva. Någon form av samordningsmekanism finns på lokal och nationell nivå i alla EU-länder. Mekanismerna spänner dock inte alltid över alla de områden som berörs, bl.a. hälsovård, sociala insatser och brottsbekämpning. Det finns också en avsevärd variation mellan de olika staterna när det gäller de nationella samordnarnas och de centrala samordningsenheternas befogenheter.

I EU:s narkotikabekämpningsprogram från 1992 väcktes tanken att medlemsstaterna skulle jämföra sina erfarenheter av hur effektiva deras samordningsmekanismer var. Drygt tio år senare sägs det fortfarande i EU:s handlingsplan mot narkotika (2000–2004) att det behövs en utvärdering av de befintliga samordningsarrangemangen och att medlemsstaterna bör stärka de nationella mekanismerna för samordning av narkotikapolitiken.

Halvtidsutvärderingen år 2002 av handlingsplanen går ännu längre. Enligt den behövs det bättre samordning av brottsbekämpningen inom medlemsstaterna och bättre samordning på EU-nivå när det gäller alla aspekter av narkotikapolitiken.

Mot denna bakgrund är det önskvärt med ytterligare forskning om de befintliga samordningsmekanismernas effektivitet. Sådan forskning bör kunna bidra till att de nya initiativen för att stärka samordningen leder till verkliga förbättringar.

⁽¹⁾ 15 EU-medlemsstater samt Norge.

⁽²⁾ 13 EU-medlemsstater samt Norge.

Fokus på narkotika publiceras av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) i Lissabon. Serien kommer ut sex gånger om året på samtliga 11 officiella EU-språk samt norska. Originalspråk: engelska. Kopiering är tillåten med angivande av källan.

För gratisabonnemang skriv till e-postadressen (info@emcdda.eu.int).

Rua da Cruz de Santa Apolónia, 23–25, P-1149-045 Lissabon

Tfn (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11

info@emcdda.eu.int • <http://www.emcdda.eu.int>

Slutsatser

Samordningen av nationella och internationella insatser för narkotikabekämpning — strategidiskussioner

1. Det bör närmare fastställas vad samordningen inom narkotikapolitiken skall innebära.
2. Utarbetandet av Europeiska unionens nya författning är ett bra tillfälle att stärka den gemensamma narkotikabekämpningen.
3. En bättre samordning mellan alla medlemsstaterna måste främjas och förverkligas på Europeiska unionsnivå med tanke på den kommande utvidgningen.
4. Mekanismerna för samordning av narkotikapolitiken varierar avsevärt mellan de olika länderna, och det saknas en nationell samordnare i vissa länder.
5. Samordningen måste omfatta alla aspekter av den nationella narkotikapolitiken, inklusive hälsovård, sociala frågor, brottsbekämpning och internationellt samarbete.
6. Om förbättringar skall kunna ske måste man först undersöka hur effektiva de nuvarande mekanismerna för narkotikasamordning är, såväl nationellt som internationellt.

Huvudkällor

- (1) **Europeiska unionens narkotikastrategi** (2000–2004), *Cordroque*, 64, december 1999.
- (2) **Europeiska unionens handlingsplan mot narkotika** (2000–2004), *Cordroque*, 32, juni 2000.
- (3) **Europeiska kommissionen**, "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om halvtidsutvärderingen av EU:s handlingsplan mot narkotika" (2000–2004), KOM(2002) 599 slutlig, november 2002.
- (4) **Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN)**, "EU:s utvidgning och narkotika — utmaningar och perspektiv", *Fokus på narkotika* nr 8, mars–april 2003.
- (5) **Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN)**, "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union", a descriptive review, november 2002.
- (6) **Nationella Reitox-rapporter**, 2000, 2001, 2002.
- (7) **Intervjuer med nationella samordnare**, 2002.
- (8) **United Nations**, "United Nations Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control", 1987.
- (9) **UNGASS**, "Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction", 1988.
- (10) **Europeiska kommittén för bekämpning av narkotika (CELAD)**, Europeiska unionens program mot narkotika, 1990.
- (11) **Europeiska kommittén för bekämpning av narkotika (CELAD)**, Europeiska unionens andra program mot narkotika, 1992.
- (12) **Estievenart, G.**, *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, European University Institute, Florence, Martinus Nyhoff, 1995.
- (13) **Thomas W. Malone och Kevin Crowston**, *The Interdisciplinary Study of Coordination*, november 1993.

Referenser på Internet

Nr (1), (2) och (3) finns på http://www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml

Nr (4) finns på <http://www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml>

Nr (5) finns på http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml

Nr (9) finns på <http://www.un.org/ga/20special/demand.htm>



OFFICIELL UTGIVARE: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.

© Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, 2003.

VERKSTÄLLANDE DIREKTÖR: Georges Estievenart.

REDAKTÖRER: Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard.

FÖRFATTARE: Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron.

GRAFIK: Dutton Merrifield Ltd, UK.

Printed in Italy