



www.emcdda.eu.int

Udgivelse hver anden måned fra Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug

ISSN 1681-6315

Fokus på narkotika

Koordinering – et centralt element i national og europæisk narkotikapolitik

Nationale reaktioner på internationale behov

Udarbejdelsen af en ny traktat for Den Europæiske Union er en enestående mulighed for at sætte større fokus på narkotikapolitikken. Samarbejdet mellem medlemsstaterne er intensiveret som følge af de nye beføjelser, der blev givet i Maastricht- og Amsterdam-traktaten, men der er brug for en yderligere tilnærmelse af de nationale narkotikastrategier og en bedre koordinering mellem landene inden for bekæmpelsen af narkotika.

Udvidelsen af EU udgør desuden nye udfordringer for den europæiske narkotikastrategi. Dette skyldes risikoen for

»Her på tærsklen til EU's udvidelse er det endnu vigtigere end før, at vi enes om en fælles strategi over for narkotikatruslen. Det er et vigtigt led i en effektiv narkotikapolitik, at indsatsen koordineres både inden for og på tværs af de enkelte lande.«

Marcel Reimen
Formand EONN's bestyrelse

en stigning i den ulovlige narkotikahandel via kandidatlandene og det voksende problem med stofafhængighed og narkotikarelaterede sundhedsrisici, bl.a. faren for spredning af smitsomme sygdomme i de nye medlemsstater. Begge bekymringer understreger behovet for en klar aftale (lovgivning) på narkotikaområdet, som kan danne grundlag for en fælles narkotikastrategi for såvel de nuværende som de kommende medlemsstater.

Der er international konsensus om behovet for lokal, national og international koordinering af indsatsen for at bekæmpe narkotika. Det er mere usikkert, hvad koordineringen mere præcist skal omfatte, og hvilke roller de nationale koordineringsorganer og de nationale koordinatore skal spille. Denne usikkerhed gør det vanskeligt at komme videre i det internationale samarbejde inden for narkotikabekæmpelse.

Alle EU's medlemsstater har etableret koordineringsmekanismer i en eller anden

»Vi ved, hvor vigtigt det er for samordningen af de forskellige elementer i narkotikapolitikken, dvs. behandling, sociale tiltag og retshåndhævelse, at der findes solide lokale, nationale og internationale koordineringsordninger. Vi er nødt til at undersøge de eksisterende mekanismer nærmere og finde ud af, hvor der kan ske forbedringer.«

Georges Estievenart
EONN's administrerende direktør

form, men det er meget forskelligt, hvor omfattende koordineringen er, og hvordan den foregår i praksis i de enkelte lande. De fleste af landene har udpeget nationale narkotikakoordinatorer og oprettet særlige koordineringsinstanser. I nogle lande dækker koordineringsmekanismerne ikke alle aspekter af narkotikapolitikken, dvs. retshåndhævelse og sundhedsmæssige og sociale spørgsmål.

Et blik på vigtige strategiske spørgsmål

1. Der er generel enighed om, at koordinering er en af hjørnestenene i en effektiv narkotikapolitik.
2. Det Europæiske Konvent kan sætte øget fokus på narkotika på europæisk plan.
3. Den Europæiske Unions udvidelse udgør en stor udfordring på narkotikaområdet og kræver, at Den Europæiske Union indgår en klar aftale med de nye medlemsstater om narkotikapolitikken.
4. Alle EU-landene har meddelt, at de har truffet foranstaltninger til at koordinere deres nationale narkotikapolitik.
5. Næsten samtlige EU-lande har oplyst, at deres koordineringsmekanismer dækker alle aspekter af narkotikapolitikken.
6. Ifølge EU's handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004) skal der ske en styrkelse af de nationale mekanismer til koordinering af narkotikapolitikken.

Koordinering af narkotikapolitikken — Oversigt

1. Bred enighed om behovet for at koordinere narkotikapolitikken

Der er i de seneste 15 år opnået international konsensus om behovet for en koordineret og tværgående indsats for at begrænse stofmisbrug og handel med ulovlige stoffer. Det var FN, der i sine retningslinjer for narkotikabekæmpelsen (»Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control«) første gang understregede betydningen af en koordineret indsats. I de internationale aftaler, der efterfølgende er indgået i FN- og EU-regi, har koordinering udgjort hjørnestenen i en afbalanceret og omfattende narkotikapolitik, senest i erklæringen om retningsgivende principper for nedbringelse af efterspørgslen efter narkotika, som blev vedtaget på De Forenede Nationers generalforsamlings særlige møde i juni 1998 (UNGASS).

Inden for EU er der generel enighed om behovet for såvel national som international koordinering. Medlemsstaterne har taget skridt til at koordinere de nationale narkotikapolitikker ved at fastlægge nationale narkotikapolitikker og -strategier, oprette centrale koordineringsinstanser og udpege nationale narkotikaordinatorer.

EU har også lagt vægt på koordinering i sin narkotikastrategi (2000-2004), der skal danne grundlag for yderligere forbedringer.

På trods af den internationale konsensus er det usikkert, hvad koordineringen mere præcist skal omfatte. Koordinering er et vagt begreb, som er vanskeligt at måle. Det er formentlig den manglende koordinering, der falder mest i øjnene. I EONN's rapport fra 2001 blev koordineringen på narkotikaområdet defineret som strukturering eller integrering af de forskellige elementer i den nationale narkotikainsats med henblik på at samordne arbejdet og mere implicit øge effektiviteten. Medlemsstaternes fortolkninger er ikke ens, og der er stor forskel på, hvordan de enkelte lande har ført princippet om koordinering af narkotikapolitikken ud i livet.

Undersøgelser har vist, at man i forbindelse med narkotikabekæmpelse og behandling af stofafhængige undertiden forveksler koordinering med informationsudveksling eller almindeligt samarbejde. For at begrænse udbuddet og brugen af ulovlige stoffer yderligere kræves der en ny konsensus, som gør det muligt at fastlægge en fælles arbejdsdefinition af, hvad der skal forstås ved koordinering på narkotikaområdet.

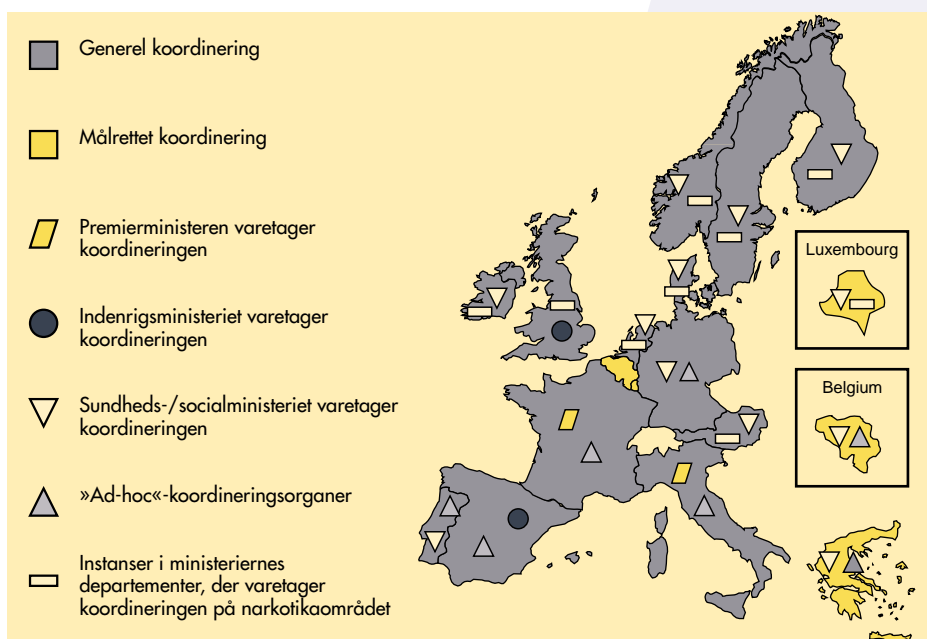
2. En enestående mulighed for at styrke koordineringen af narkotikapolitikkerne

Det Europæiske Konvent, der er trådt sammen for at udarbejde en ny traktat og en fælles forfatning for EU, er en enestående mulighed for at styrke koordineringen på narkotikaområdet inden for EU. EU's medlemsstater har allerede tilsluttet sig princippet om en omfattende, afbalanceret og koordineret indsats på narkotikaområdet, og mange af dem har også gennemført det i praksis, men retsgrundlaget mangler stadig.

Medlemsstaterne arbejder tættere sammen takket være de beføjelser, de fik gennem Maastricht- og Amsterdam-traktaten. Men der er stadig et betydeligt behov for en yderligere tilnærmelse af de nationale narkotikapolitikker og -strategier og for en bedre koordinering inden for og på tværs af de enkelte lande. Utilstrækkelige eller dårligt tilrettelagte koordineringsordninger kan betyde, at muligheden for at gøre noget reelt ved narkotikaproblemet i det udvidede EU forpasses.

Udarbejdelsen af en ny grundtraktat for EU vil gøre det muligt at understrege vigtigheden af koordinering i EU's forfatning og fremme en mere fælles strategi for bekæmpelse af narkotika.

Koordinering af narkotikabekæmpelsen i EU



3. En fælles strategi for bekæmpelse af narkotika er afgørende for EU's udvidelse

Udsigten til et udvidet EU med op til ti nye lande og yderligere 75 mio. indbyggere indebærer nye udfordringer i bestræbelserne på at bekæmpe narkotika. Det har vakt bekymring, at udvidelsen risikerer at føre til en stigning i den ulovlige narkotikahandel, især fra og via de central- og østeuropæiske lande. Omfattende beslaglæggelser af narkotika langs Balkanruten og i Centraleuropa bekræfter regionens fortsat vigtige rolle i transporten og opbevaringen af heroin og andre ulovlige stoffer. Det er derfor et vigtigt led i kandidatlandenes forberedelser inden tiltrædelsen af EU, at der tages fat på bekæmpelsen af narkotikahandelen.

Samtidig er brugen af stoffer i fritiden og eksperimentel stofbrug ved at vinde indpas

i ungdomskulturen i de fleste kandidatlande. Misbruget af narkotika, bl.a. ved injektion af opiater, er ved at nå op på niveauet i EU's medlemsstater. Fritidsstofbruget vækker en vis bekymring, men det stigende antal narkomaner, der anvender opiater intravenøst, er et langt større problem, fordi det kan føre til spredning af smitsomme sygdomme og resultere i stigende social nød.

Kandidatlandene bliver nødt til at indgå en aftale med EU eller overtage EU's lovgivning på narkotikaområdet. Det tætte samarbejde, Kommissionen og EONN har indledt med disse lande, er meget vigtigt, men ikke tilstrækkeligt i sig selv.

Udvidelsen understreger behovet for veltilrettelagte og solide koordineringsmekanismer på både nationalt plan og EU-plan. De eksisterende mekanismer er ofte utilstrækkelige og bør udvikles yderligere.

4. EU-landenes nationale strategier for narkotika-bekæmpelse bygger på fælles principper, men iværksættes meget forskelligt

Alle EU-landene har tilsluttet sig princippet om koordinering som et væsentligt element i den nationale narkotikapolitik. Landene har hver især nedsat et tværministerielt udvalg, som danner forum for koordineringen af den politik, der føres på topplan. Længere nede i systemet er der i mange lande oprettet centrale koordineringsinstanser, som iværksætter politikken og yder faglig rådgivning til ministrene.

Selv om regeringerne har vist stigende interesse for at koordinere arbejdet, fortolkes begrebet forskelligt i de enkelte lande. EONN's seneste undersøgelse af de 16 ⁽¹⁾ koordineringsordningers karakteristika har vist, at de strategier, der vælges, er meget forskellige. I syv lande er der oprettet særlige organer med ansvar for koordineringen på narkotikaområdet, hvorimod den koordinerende rolle i de øvrige ni lande varetages af eksisterende afdelinger eller instanser under et ministerium eller en statslig myndighed.

Der er også forskel på, hvilke ministre der varetager koordineringen af narkotikapolitikken i de enkelte lande.

I 14 af landene ⁽²⁾ ligger ansvaret hos en minister i regeringen, mens det i to lande (Italien og Frankrig) ligger hos premierministeren.

Ti lande har udpeget en embedsmand, der skal fungere som national narkotikakoordinator og varetage koordineringen af regeringens aktiviteter på narkotikaområdet. Medlemsstaterne kan selv bestemme, hvilken status og rolle koordinatoren helt præcist skal have i lyset af deres egen organisatoriske kultur og deres egne politikker og prioriterede mål. Det er grunden til, at der er stor forskel på, hvilke beføjelser de nationale koordinators har. I seks af landene ser narkotikakoordinatoren ikke ud til at have nogen klart defineret rolle.

I Den Europæiske Unions handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004) understreges det, som præsident Mitterand anbefalede i 1989, at der bør oprettes nationale narkotikakoordinators, og at de nationale koordinators eller andre instanser, der varetager koordineringen af narkotikapolitikken, bør mødes to gange om året inden for rammerne af Den Horizontale Narkotikagruppe for at udveksle oplysninger og gennemgå mulighederne for øget samarbejde.

5. Dækker de nuværende koordineringsmekanismer alle aspekter af narkotikapolitikken?

Det andet europæiske narkotika-bekæmpelsesprogram, der blev vedtaget i 1992, indeholder en række anbefalinger vedrørende koordineringsmekanismerne på narkotikaområdet.

Der peges direkte på behovet for koordineringsmekanismer mellem de myndigheder, der bekæmper den ulovlige narkotikahandel, og de myndigheder, der står for behandlingsprogrammerne. Det anbefales, at disse koordineringsmekanismer dækker alle aspekter af narkotikapolitikken, heriblandt behandling og sociale tiltag, retshåndhævelse og internationalt samarbejde, og at de letter udvekslingen af information på tværs af de statslige sektorer (og internationalt).

De fleste EU-lande har i overensstemmelse med disse anbefalinger oplyst, at de har etableret mekanismer, der dækker alle aspekter af narkotikapolitikken.

Når flere forskellige instanser og organisationer deltager i implementeringen af politikker, er det vigtigt med en effektiv koordinering, for at den offentlige forvaltning kan fungere tilfredsstillende. Det gælder ikke mindst for narkotikapolitikken, hvor der inddrages mange forskellige aktører, som varetager relaterede, men afgrænsede opgaver i forbindelse med løsningen af dette komplekse og mangesidede problem. Der skal fortsat arbejdes på at sikre, at koordineringsmekanismerne er tilstrækkelig omfattende.

6. Hvor effektive er mekanismerne til koordinering af narkotikapolitikken?

Der er ganske vist bred konsensus om behovet for koordineringsmekanismer på narkotikaområdet såvel nationalt som internationalt, men det er ret uklart, hvilke strategier der er mest effektive. Samtlige EU-lande har oprettet lokale og nationale koordineringsmekanismer i en eller anden form. Disse mekanismer er imidlertid ikke altid så vidtspændende, at de både omfatter sundhedsmæssige og sociale tiltag og retshåndhævelse. Der er også store forskelle landene imellem med hensyn til de nationale koordinators og centrale koordineringsorganers beføjelser.

I det europæiske narkotika-bekæmpelsesprogram fra 1992 blev medlemsstaterne opfordret til at tilkendegive, hvor effektive deres koordineringsmekanismer var. Over ti år senere understreges det igen i EU's handlingsplan for bekæmpelse af narkotika (2000-2004), at der er behov for en evaluering af de nuværende koordineringsordninger, og at medlemsstaterne skal styrke deres nationale mekanismer for koordinering af narkotikapolitikken. Midtvejsevalueringen af handlingsplanen fra 2002 går et skridt videre. Heri peges der på behovet for en bedre koordinering af medlemsstaternes retshåndhævelse og for en bedre koordinering på EU-plan af alle aspekter af narkotikapolitikken.

Der bør i lyset heraf iværksættes yderligere undersøgelser af de eksisterende koordineringsmekanismer effektivitet for bl.a. at sikre, at nye initiativer til styrkelse af koordineringen fører til reelle forbedringer.

⁽¹⁾ 15 medlemsstater samt Norge.

⁽²⁾ 13 medlemsstater samt Norge.

Fokus på narkotika er en række strategidokumenter, som udgives af Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN), Lissabon. Strategidokumenterne udgives seks gange om året på Den Europæiske Unions 11 officielle sprog plus norsk. Originalsprog: engelsk. Alt må gengives under forudsætning af kildeangivelse.

Ønsker De et gratis abonnement, kan vi kontaktes via e-post (info@emcdda.eu.int).

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

Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11

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

Konklusioner

Koordinering af den nationale og internationale indsats for at bekæmpe narkotika — politiske overvejelser

1. Det bør defineres nærmere, hvad koordineringen af narkotikapolitikken skal omfatte.
2. Udarbejdelsen af Den Europæiske Unions nye forfatning vil gøre det muligt at styrke den fælles strategi for bekæmpelse af narkotika.
3. Der bør tilstræbes og sikres en bedre koordinering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater under hensyn til den kommende udvidelse.
4. Der er stor forskel på de mekanismer, landene har etableret for at koordinere narkotikapolitikken, og der er ikke udpeget nationale koordinatore i alle lande.
5. Koordineringen skal dække alle aspekter af den nationale narkotikapolitik, herunder sundhedspleje, sociale anliggender, retshåndhævelse og internationalt samarbejde.
6. Hvis der skal opnås forbedringer, kræver det, at de nuværende koordineringsmekanismer effektivitet undersøges nærmere på såvel nationalt som internationalt plan.

Vigtigste kilder

- (1) **Den Europæiske Unions Narkotikastrategi** (2000-2004), *Cordroque*, 64, december 1999.
- (2) **Den Europæiske Unions handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug** (2000-2004), *Cordroque*, 32, juni 2000.
- (3) **Europa-Kommissionen**, »Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om midtvejsevalueringen af EU's handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug« (2000-2004), KOM(2002) 599, endelig udg., november 2002.
- (4) **Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)**, EU-udvidelsen og narkotika — Udfordringer og fremtidsperspektiver, *Fokus på narkotika*, 8, hver anden måned, marts-april 2003.
- (5) **Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)**, »Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union — a descriptive review«, november 2002.
- (6) **Reitox-nettets nationale rapporter** for 2000, 2001 og 2002.
- (7) **Interviews med nationale koordinatore**, 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) **Det Europæiske Udvalg for Narkotikabekæmpelse (CELAD)**, det europæiske narkotikabekæmpelsesprogram, 1990.
- (11) **Det Europæiske Udvalg for Narkotikabekæmpelse (CELAD)**, det andet europæiske narkotikabekæmpelsesprogram, 1992.
- (12) **Estievenart, G.**, *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, European University Institute, Florence, Martinus Nyhoff, 1995.
- (13) **Thomas W. Malone og Kevin Crowston**, *The Interdisciplinary Study of Coordination*, november 1993.

Information på nettet

- (1), (2) og (3) kan ses på: www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml
(4) kan ses på: www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml
(5) kan ses på: http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml
(9) kan ses på: www.un.org/ga/20special/demand.htm



OFFICIEL UDGIVER: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

© Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotika og Narkotikamisbrug, 2003.

ADMINISTRERENDE DIREKTØRER: Georges Estievenart.

REDAKTØRER: Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard.

FORFATTERE: Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron.

GRAFISK DESIGN: Dutton Merrifield Ltd, UK.

Printed in Italy