



# Fokus på narkotika

## Koordinering: et nøkkelement i nasjonal og europeisk narkotikapolitikk

### Internasjonale utfordringer — Nasjonale tiltak

Arbeidet med et utkast til ny traktat for Den europeiske union er en enestående anledning til å gi større prioritet til narkotikapolitikken. Selv om samarbeidet mellom medlemsstatene er utvidet som følge av nye fullmakter som Maastricht- og Amsterdam-traktatene har gitt dem, er det fremdeles rom for større parallellkjøring av de nasjonale narkotikastrategiene og for bedret samordning mellom statene i kampen mot narkotika.

Samtidig representerer utvidelsen av EU en utfordring for den europeiske

**“Idet vi nærmer oss en utvidelse av EU, er det viktigere enn noen gang at vi har en felles tilnærming til trusselen som narkotika representerer. Koordinering av innsatsen både innenfor det enkelte land og landene imellom er en avgjørende faktor i en effektiv narkotikapolitikk”.**

Marcel Reimen  
Leder for EONNs styre

narkotikastrategien på grunn av risikoen for økt smugling via søkerlandene og det økende problemet med avhengighet og narkotikarelaterte helsefarer, som spredningen av smittsomme sykdommer, i de framtidige medlemsstatene.

Begge disse problemstillingene understreker behovet for et solid regelverk som grunnlag for en felles tilnærming til narkotikaproblematikken både i dagens og framtidige medlemsstater.

Det er internasjonal konsens om behovet for lokal, nasjonal og internasjonal samordning av tiltakene for bekjempelse av narkotika. Det er imidlertid ikke klarhet i nøyaktig hva samordningen bør bestå i og hvilke roller de nasjonale samordningsorganene og koordinatorene skal ha. Denne uklarheten er et hinder for videre framgang i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe narkotika.

Selv om alle EU-statene har en eller annen form for samordningsmekanisme på plass, er det betydelige variasjoner fra land til land når det gjelder omfanget og gjennomføringen av samordningen.

**“Vi vet at solide samordningssystemer på lokalt, nasjonalt og internasjonalt plan er et vesentlig verktøy for å samkjøre de ulike elementene ved narkotikapolitikken – behandling og sosiale tiltak og rettshåndhevelse. Vi må granske dagens mekanismer grundig og spørre oss selv om det er rom for forbedring.”**

Georges Estievenart  
Administrerende Direktør, EONN

Enkelte, men langt fra alle stater, har oppnevnt nasjonale koordinatore for narkotikaarbeidet og opprettet spesialiserte samordningsenheter. Enkelte stater mangler samordningsmekanismer som griper fatt i alle aspekter ved narkotikapolitikken, inkludert rettshåndhevelse så vel som helserelaterte og sosiale problemstillinger.

### Et blick på politiske nøkkeltema

1. Det er bred enighet om at samordning er en hjørnestein i en effektiv narkotikapolitikk.
2. Møtet i Det europeiske konventet er en god anledning til å gi narkotikapolitikken høyere prioritet på EU-plan.
3. Utvidelsen av EU blir en stor narkotikapolitisk utfordring og forutsetter at EU har et solid regelverk på området klart for de framtidige medlemsstatene.
4. Alle EU-landene rapporterer at de har mekanismer på plass for samordning av den nasjonale narkotikapolitikken.
5. Nesten alle EU-landene har erklært at samordningsmekanismene dekker alle aspekter ved narkotikapolitikken.
6. EUs handlingsplan mot narkotika (2000-2004) oppfordrer til en styrking av nasjonale samordningsmekanismer for narkotikapolitikken.

## Samordning av narkotikapolitikken – Oversikt

### 1. Bred enighet om behovet for å samordne narkotikapolitikken

I løpet av de siste femten årene har det utviklet seg en internasjonal konsens omkring behovet for samordnede og tverrfaglige tiltak mot narkotikamisbruk og tilførselen av ulovlige narkotiske stoffer. Hvor viktig denne samordningen er, ble første erkjent i en internasjonal avtale av 1987 gjennom FNs veiledende retningslinjer for en helhetlig narkotikapolitikk (Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control (CMO)). Senere internasjonale avtaler mellom FN og EU har pekt ut samordning som en hjørnestein i en balansert og helhetlig narkotikapolitikk, senest i FNs erklæring av 1998 om retningsgivende prinsipper for reduksjon av etterspørselen etter narkotika (UNGASS).

Innenfor EU er det bred enighet om at samordning er nødvendig både nasjonalt og internasjonalt. Medlemsstatene har tatt initiativ til å koordinere egen narkotikapolitikk. Ved å vedta nasjonal narkotikapolitikk og strategier, etablere sentrale samordningsenheter og oppnevne nasjonale narkotikakoordinatorer. EUs narkotikastrategi for 2000-2004

understreker viktigheten av samordning og gir mandat til å gjennomføre forbedringer.

Til tross for internasjonal konsens er det en manglende klarhet når det gjelder nøyaktig hva samordningen bør bestå i. Samordning som konsept er dårlig definert og vanskelig å måle. Den er kanskje tydeligst når den mangler. En rapport fra EONN som ble utgitt i 2001, definerte samordning på narkotikaområdet som "oppgaven med å organisere eller integrere de ulike elementene de nasjonale narkotikatilakene består av, med målsetningen å harmonisere arbeidet og, i det minste implisitt, gjøre det mer effektivt". De europeiske medlemsstatene har gjort sine egne tolkninger av dette, og det er betydelige forskjeller mellom landene når det gjelder hvordan prinsippet om samordning av narkotikapolitikken gjennomføres.

Forskning viser at på området narkotikakontroll og behandling, kan samordning av og til feilaktig oppfattes som informasjonsutveksling eller ganske enkelt samarbeid. For å oppnå framgang i kampen mot tilførsel og misbruk av ulovlige rusmidler, trengs det ny enighet om en felles definisjon av samordning på narkotikaområdet.

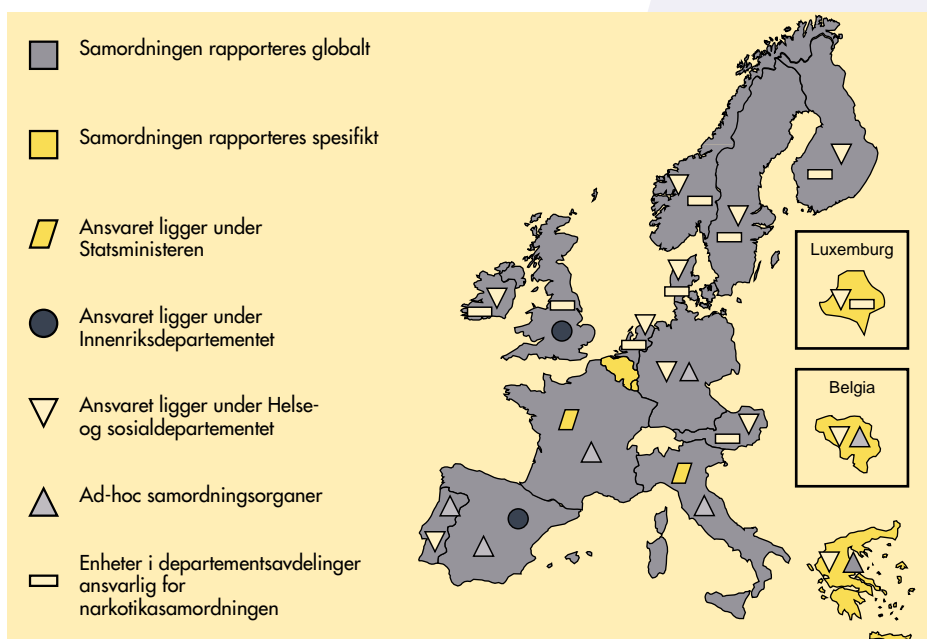
### 2. En enestående anledning til å styrke samordningen av narkotikapolitikken

Det europeiske konventet, som er sammenkalt for å utarbeide utkast til en ny traktat og en overordnet forfatning for EU, er en enestående anledning til å styrke samordningen av narkotikapolitikken på europeisk nivå. Prinsippet om at tiltakene mot narkotika skal være helhetlige, balanserte og samordnet er allerede anerkjent på EU-plan og gjennomføres i mange land, men det mangler juridisk grunnlag.

Samarbeidet mellom medlemsstatene har økt som et resultat av at Maastricht- og Amsterdam-traktatene har gitt dem større myndighet. Men det er fremdeles stort rom for ytterligere tilpasning av de nasjonale narkotikapolitikkene og -strategiene og for utvidet samordning innenfor det enkelte land og landene imellom. Svake eller dårlig definerte samordningssystemer på narkotikaområdet vil føre til tapte muligheter for å gjennomføre effektive tiltak i et utvidet EU.

Arbeidet på utkastet til en forfatningstraktat for Europa innbærer anledningen til å gi samordning sin rettmessige plass innenfor unionens forfatning og til å fremme en felles tilnærming til narkotika-problematikken.

### Tilnærmingsmåter i samordningen av narkotikapolitikken i Den europeiske union



### 3. En felles tilnærming til kampen mot narkotika er avgjørende i forbindelse med utvidelsen av EU

Utsikten til et utvidet EU som favner 10 nye land og 75 millioner flere innbyggere, representerer nye utfordringer for kampen mot narkotika. Bekymringene gjelder spesielt den risikoen utvidelsen representerer for økt narkotikasmugling, særlig fra og via landene i Sentral- og Øst-Europa. Store narkotikabeslag på Balkan-ruten og i Sentral-Europa bekrefter at regionen fortsatt spiller en viktig rolle når det gjelder transport og lagring av heroin og andre illegale stoffer. Dermed blir kampen mot narkotikasmugling et nøkkelt tema i forberedelsene til søkerlandenes tiltrædelse.

Samtidig er rekreasjonsbruk og eksperimentering med stoff i ferd med å bli

en stadig større del av ungdomskulturen i de fleste søkerlandene. Omfanget av misbruk av narkotika i søkerlandene, inkludert injeksjonsbruk av opiat, nærmer seg nå de samme nivåene som i EUs medlemsstater. Mens rekreasjonsbruk forårsaker en viss bekymring, er økningen i injeksjonsbruk av opiat et langt alvorligere problem på grunn av den spredning av smittsomme sykdommer og sosiale nød som følger med.

Det vil bli krevd av søkerlandene at de vedtar gjeldende fellesskapsrett på narkotikaområdet. Det nære samarbeidet Kommissjonen og EONN har innledet med søkerlandene, er av vital betydning, men i seg selv ikke tilstrekkelig.

Utvidelsen understreker behovet for godt definerte og solide samordningsmekanismer både nasjonalt og på EU-plan. I mange tilfeller står eksisterende mekanismer ikke i forhold til utfordringene og må derfor videreutvikles.

#### **4. Nasjonale strategier for bekjempelse av narkotika i EU-landene baserer seg på felles prinsipper, men det er store variasjoner med hensyn til hvordan de gjennomføres**

Alle EU-land støtter prinsippet om at samordning er et vesentlig element i nasjonal narkotikapolitikk. Alle statene har oppnevnt en tverrdepartemental ministerkomité som fungerer som forum for samordning av politikken på topplan. På trinnet nedenfor har mange land etablert sentrale samordningsenheter som skal stå for gjennomføringen av politikken og bidra med teknisk rådgivning til ministrene.

Til tross for disse tegnene på at regjeringene i større grad forplikter seg til prinsippene om samordning, blir konseptet tolket på ulike måter i de ulike landene. En gjennomgang av særtrekkene ved de 16<sup>(1)</sup> samordningssystemene som EONN nylig foretok, viser at det benyttes et bredt spekter av tilnæringsmåter. Syv land har opprettet egne narkotika-samordningsorganer, mens ni andre land har overlatt samordningsfunksjonen til eksisterende kontorer eller enheter innen et departement eller statlig organ.

På samme måte er det variasjon mellom landene med hensyn til hvilket departement som har ansvaret for samordning av narkotikapolitikken. I 14 land<sup>(2)</sup> er ansvaret plassert hos en minister, mens det i to land (Italia og Frankrike) ligger hos statsministeren.

Ti land har nå oppnevnt en tjenestemann som skal ha ansvaret for samordningen av regjeringens narkotika tiltak, og som er definert som nasjonal koordinator for narkotika. Medlemsstatene står fritt til å bestemme koordinatorens nøyaktige stilling og rolle ut fra sin egen organisasjonskultur, politikk og prioriteringer. De nasjonale koordinatorens ansvarsområder varierer derfor fra land til land. I seks land har koordinatoren ingen klart definert rolle.

Den europeiske unions handlingsplan mot narkotika (2000-2004) stadfester Mitterands oppfordring fra 1989 om at det må utnevnes en nasjonal narkotikakoordinator, og anbefaler at nasjonale koordinatører eller de som står ansvarlig for koordineringen av narkotikapolitikken, møtes to ganger i året innenfor rammen av Den horisontale narkotikaarbeidsgruppen for å utveksle informasjon og vurdere mulighetene for økt samarbeid.

#### **5. Omfatter dagens samordningsmekanismer alle aspekter ved narkotikapolitikken?**

Det andre europeiske programmet for narkotikabekjempelse, som ble vedtatt i 1992, inneholder en rekke anbefalinger når det gjelder samordningsmekanismene for narkotika. Programmet omtaler uttrykkelig behovet for samordningsmekanismer mellom de myndigheter som er ansvarlig for bekjempelsen av narkotikasmugling og de som er ansvarlig for behandlingsprogrammene. Det anbefaler at disse samordningsmekanismene bør omfatte alle aspekter ved narkotikapolitikken, inkludert behandling og sosiale tiltak, håndhevelse av loven og internasjonalt samarbeid, samt legge til rette for utveksling av informasjon mellom departementene (og internasjonalt).

I tråd med disse anbefalingene rapporterer de fleste EU-land at de nå har mekanismer på plass som omfatter alle aspekter ved narkotikapolitikken.

Når en rekke ulike organer og organisasjoner deltar i gjennomføringen av narkotikapolitikken, er effektiv samordning en avgjørende del i ledelsen av offentlig sektor. Dette gjelder særlig narkotikapolitikken, der mange ulike aktører er involvert i gjennomføringen av beslektede, men særskilte tiltak rettet mot dette sammensatte og mangefasettede fenomenet. Det må arbeides videre for å sikre at samordningsmekanismene virkelig er altomfattende.

#### **6. Effektiviteten ved mekanismer for samordning av narkotikapolitikken**

Selv om det er bred enighet om behovet for samordningsmekanismer på narkotikaområdet både nasjonalt og internasjonalt, vet man lite om hvilke tilnæringsmetoder som er mest effektive. Alle EU-land har en eller annen form for samordningsmekanisme på plass på lokalt og nasjonalt plan. Disse mekanismene er imidlertid ikke alltid tverrfaglige slik at de omfatter helse og sosiale tiltak samt retts håndhevelse. Det er også betydelig forskjell statene imellom når det gjelder hvor stor myndighet nasjonale koordinatører og sentrale samordningsenheter rår over.

I 1992 lanserte Det europeiske program for narkotikabekjempelse ideen om at medlemsstatene skulle sammenligne erfaringer med sine respektive samordningsmekanismer. Mer enn ti år senere oppfordrer EUs handlingsplan mot narkotika (2000-2004) igjen til at dagens samordningsmekanismer evalueres, og at medlemsstatene styrker sine nasjonale samordningsmekanismer for narkotikapolitikken. Den foreløpige gjennomgangen av handlingsplanen som ble utført i 2002, går et skritt videre og påpeker behovet for bedret samordning av retts håndhevelse innen medlemsstatene samt bedret samordning på EU-nivå av alle aspekter ved narkotikapolitikken.

I lys av disse anmodningene er det ønskelig at effektiviteten ved eksisterende samordningsmekanismer undersøkes nærmere, noe som bør bidra til at fornyet innsats for å styrke samordningen fører til reelle forbedringer.

(1) 15 EU stater pluss Norge.

(2) 13 EU-stater pluss Norge.

**Fokus på narkotika** er en serie policy-orienteringer som utgis av Europeisk overvåkingscenter for narkotika og narkotikamisbruk (EONN), Lisboa. Orienteringene utkommer seks ganger i året på Den europeiske unions 11 offisielle språk samt norsk. Originalspråk: engelsk. Gjengivelse er tillatt med kildeangivelse.

For gratis abonnement vennligst bruk e-post [info@emcdda.eu.int](mailto:info@emcdda.eu.int)

Rua da Cruz de Santa Apolónia 23–25, P-1149-045 Lissabon  
Tlf. (351) 218 11 30 00 • Faks (351) 218 13 17 11  
[info@emcdda.eu.int](mailto:info@emcdda.eu.int) • <http://www.emcdda.eu.int>

## Konklusjoner

### Samordning av nasjonal og internasjonal innsats for å bekjempe narkotika – politiske betraktninger

1. Det må arbeides videre med å definere hva samordning av narkotikapolitikken bør bestå i.
2. Arbeidet på et nytt utkast til forfatningstraktat for Den europeiske union gir en anledning til å styrke en felles tilnærming til bekjempelse av narkotika.
3. Utvidet samordning må fremmes og sikres på EU-plan blant alle medlemsstater med tanke på den forestående utvidelsen av EU.
4. Mekanismene for samordning av narkotikapolitikken varierer betraktelig fra land til land, og ikke alle land har utnevnt en nasjonal koordinator.
5. Samordning må omfatte alle aspekter ved nasjonal narkotikapolitikk, inkludert helse og omsorg, sosiale forhold, rettsåndhevelse og internasjonalt samarbeid.
6. Undersøkelser av effektiviteten ved dagens mekanismer for narkotikasamordning på nasjonalt og internasjonalt plan er en forutsetning for forbedring.

## Nøkkelkilder

- (1) Den europeiske unions strategiplan mot narkotika (2000-2004), *Cordroque*, 64, desember 1999
- (2) Den europeiske unions handlingsplan mot narkotika (2000-2004), *Cordroque*, 32, juni 2000
- (3) Europakommisjonen, 'Uttalelse fra Kommisjonen til Rådet og Europaparlamentet om halvtidsrapporten om EUs handlingsplan mot narkotika' (2000-2004), COM(2002) 599 endelig, november 2002
- (4) Europeisk overvåkingscenter for narkotika og narkotikamisbruk (EONN), 'Utvidelsen av EU og narkotika – Utfordringer og perspektiver', *Fokus på narkotika*, nr. 8, mars-april 2003
- (5) Europeisk overvåkingscenter for narkotika og narkotikamisbruk (EONN), 'Strategier og samordning på narkotikaområdet i Den europeiske union, en deskriptiv gjennomgang', november 2002
- (6) Nasjonale Reitox-rapporter, 2000, 2001, 2002
- (7) Intervjuer med nasjonale koordinatører, 2002
- (8) Forente Nasjoner, 'Forente Nasjoners veiledende retningslinjer for en helhetlig narkotikapolitikk' ('United Nations comprehensive multidisciplinary outline of future activities in drug abuse control'), 1987
- (9) UNGASS, 'Erklæring om retningsgivende prinsipper for reduksjon av etterspørselen etter narkotika', 1988
- (10) Den europeiske komité for bekjempelse av narkotika (CELAD), Europeisk program for narkotikabekjempelse, 1990
- (11) Den europeiske komité for bekjempelse av narkotika (CELAD), Det andre europeiske programmet for narkotika-bekjempelse, 1992
- (12) Estievenart, G., *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, European University Institute, Florence, Martinus Nyhoff, 1995
- (13) Thomas W. Malone and Kevin Crowston, *The Interdisciplinary Study of Coordination*, november 1993

## Informasjon på nettet

- (1), (2), (3) finnes på [http://www.emcdda.org/policy\\_law/eu/eu\\_actionplan.shtml](http://www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml)  
(4) finnes på <http://www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml>  
(5) finnes på [http://www.emcdda.org/policy\\_law/national/strategies/strategies.shtml](http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml)  
(9) finnes på <http://www.un.org/ga/20special/demand.htm>



OFFISIELL UTGIVER: Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner.  
© Europeisk Overvåkingscenter for Narkotika og Narkotikamisbruk, 2003.  
ADMINISTRERENDE DIREKTØR: Georges Estievenart.  
REDAKTØRER: Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard.  
FORFATTER: Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron.  
GRAFISK UTFORMING: Dutton Merrifield Ltd, UK.  
Printed in Italy