

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите Програма и План за действие на ЕС относно наркотиците за периода 2021—2025 г.“

(COM(2020) 606 final)

(2021/C 56/06)

Главен докладчик: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Сезиране	Европейска комисия, 23.9.2020 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Дата на решението на Бюрото	15.9.2020 г.
Приемане на пленарна сесия	3.12.2020 г.
Пленарна сесия №	556
Резултат от гласуването	246/1/3
	(„за“/„против“/„въздържал се“)

1. Заключение и препоръки

1.1. Стратегията на ЕС относно наркотиците, чието действие изтича, подчерта и доказва ролята и значението на балансираното и основано на доказателства планиране, както и на мониторинга и оценката на политиката относно наркотиците.

1.2. Заключение на доклада за външна оценка на Стратегията на ЕС за борба с наркотиците е, че ЕС е постигнал само частично своите цели за намаляване на търсенето и предлагането, като същевременно е отбелязан значителен напредък в областите на международното сътрудничество, проследяващите действия, оценката и научните изследвания. В доклада бяха изтъкнати дисбаланси в използването на финансовите ресурси, по-специално в ущърб на мерките за намаляване на търсенето.

1.3. В прегледа, извършен от създадения от Европейската комисия Форум на гражданското общество по въпросите на наркотиците, бяха отбелязани важни пропуски в прилагането на здравни и социални мерки на равнището на държавите членки и на местно равнище. В повечето държави членки много основани на доказателства мерки за предотвратяване или намаляване на вредите напълно липсват или са със слаб обхват.

1.4. На 24 юли 2020 г. Европейската комисия публикува своята нова Стратегия за Съюза на сигурност за периода 2020—2025 г., един от елементите на която е програмата относно наркотиците. ЕИСК счита, че в настоящата си форма тази програма бележи ясно отстъпление и изоставяне на консенсусния, балансиран и основан на доказателства подход към борбата с наркотиците, благодарение на който получи положителна оценка.

1.5. ЕИСК приветства решението, взето от хоризонталната работна група „Наркотици“ на Европейския съвет на заседанието ѝ от 28 септември, която приканва германското председателство на Съвета до декември да преработи изготвения от Европейската комисия документ. ЕИСК е твърдо убеден в необходимостта техническият подход и публичните политики, които формират консенсусната основа за предишната стратегия на ЕС за борба с наркотиците, да бъдат продължени и допълнително укрепени в рамките на десетата стратегия на ЕС за борба с наркотиците.

1.6. ЕС би трябвало да зачита и защитава решително основните ценности, изложени в настоящата му стратегия, и да се ангажира в тази насока в своя стратегически документ.

1.7. ЕИСК препоръчва новата стратегия за борба с наркотиците и новият (ите) план(ове) за действие на ЕС в тази област да подобрят значително баланса между мерките за намаляване на търсенето и тези за намаляване на вредите, както по отношение на броя на стратегическите интервенции, така и по отношение на разпределението на ресурсите.

1.8. Важно е програмата да разглежда явленията „наркотици“ наистина балансирано, чрез интегриран и мултидисциплинарен подход, в рамка, която се основава на правата на човека и международното сътрудничество, отчита аспектите на общественото здраве и развитието на научните знания и предвижда постоянна оценка. Стратегията на ЕС за борба с наркотиците би трябвало да признава основните права на употребяващите наркотици при лечението и грижите, както това се прави при всяка друга категория заболявания.

1.9. ЕИСК счита, че в дългосрочен план, включително и в тази област, е необходимо да се подобри последователността в прилагането на правото на държавите членки в съответствие с изискванията за хармонизация, тъй като понастоящем съществуват различия в практиките на държавите членки, които безспорно нарушават правата на човек.

1.10. Пандемията от COVID-19 показва, че уязвимите групи на употребяващите наркотици са особено изложени на отрицателните последици от епидемиологичната ситуация, което може да доведе до забележимо увеличение на рисковете, свързани с употребата на наркотици.

1.11. Въз основа на вече използвания модел за намаляване на търсенето трябва възможно най-скоро да бъдат установени показатели, даващи възможност за оценка на ефектите от мерките за намаляване на предлагането, както и стандарти за качество.

2. Обща информация

2.1. Първият съвместен План за действие на ЕС в областта на наркотиците беше изготвен през 1990 г. от Европейския комитет за борба с наркотиците (CELAD), създаден по инициатива на френския президент Франсоа Митеран. От 1995 г. насам Европейската комисия поема задачата за определяне на европейските стратегии за борба с наркотиците. Последната Стратегия на ЕС за борба с наркотиците, приета на 7 декември 2012 г. от Европейския съвет за седемгодишен период (2013—2020 г.), се основаваше на „балансиран, интегриран и обоснован подход“. През този период отговорностите и краткосрочните цели бяха определени в два плана за действие (2013—2016 г. и 2017—2020 г.).

2.2. Въпреки че Стратегията на ЕС за борба с наркотиците е правно необвързваща, тя изразява общия политически ангажимент и стремежи на ЕС и държавите членки. Тя определя действията на европейските институции и агенции, оказва влияние върху политическите подходи на държавите членки в тази област, определя общи насоки и приоритети и дава възможност за единни позиции на международната сцена. ЕС категорично доказва това, например на специалната сесия на Общото събрание на ООН (UNGASS) през 2016 г. или на сесията на Комисията на ООН по упойващите вещества през 2019 г.⁽¹⁾

2.3. Стратегията на ЕС за борба с наркотиците подчерта и доказва ролята и значението на балансираното и основано на доказателства планиране, както и на мониторинга и оценката на политиката за борба с наркотиците.

2.4. Заключение на доклада за външна оценка на Стратегията на ЕС за борба с наркотиците⁽²⁾ е, че ЕС е постигнал само частично своите цели за намаляване на търсенето и предлагането, като същевременно е отбелязан значителен напредък в областите на международното сътрудничество, проследяваните действия, оценката и научните изследвания. В доклада бяха изтъкнати дисбаланси в използването на финансовите ресурси, по-специално в ущърб на мерките за намаляване на търсенето. В него се стига до заключението, че в интерес на по-ефективното използване на ограничените ресурси е необходимо да се определят приоритети на действията, както и да се съкрати периодът на прилагане на Стратегията, който понастоящем е осем години.

2.5. Форумът на гражданското общество по въпросите на наркотиците, създаден от Европейската комисия, заедно със 169 организации на гражданското общество от 39 държави, проучи постигането на целите на плана за действие за периода 2017—2020 г. на национално и местно равнище⁽³⁾. В доклада му се разкриват значителни недостатъци в прилагането на здравни и социални мерки на равнището на държавите членки и на местно равнище. В повечето държави членки много основани на доказателства мерки за предотвратяване или намаляване на вредите напълно липсват или са с незначителен обхват. Това се дължи главно на недостатъчното финансиране и липсата на политическа ангажираност.

2.6. Стратегията създаде за първи път обща рамка за тълкуване на мерките за намаляване на търсенето, състояща се от „спектр от равни по значение и взаимно подсилващи се мерки, между които превенция (екологична, всеобща, избирателна и по индикации), ранно установяване и намеса, ограничаване на рисковете и вредите, лечение, рехабилитация, социална интеграция и възстановяване.“

⁽¹⁾ Изявление на ЕС на 62-ата сесия на Комисията за упойващите вещества, Виена, 14—22 март 2019 г. „Европейският съюз и неговите държави членки твърдо подкрепят практическото прилагане на заключителния документ от специалната сесия на Общото събрание на ООН в полза на истинска балансирана политика по отношение на наркотиците на международно равнище, в който се поставя по-силен акцент върху превенцията, общественото здраве и правата на човека, за да се ускори нашият съвместен ангажимент за ефективно подобряване на положението с наркотиците в световен мащаб. [...] да се разгледа въпроса с намаляването на търсенето на наркотици във всичките му аспекти: превенция, намаляване на рисковете и вредите, лечение, както и социална интеграция и рехабилитация“ (неофициален превод на български език).

⁽²⁾ SWD(2020) 150.

⁽³⁾ https://drogriporter.hu/wp-content/uploads/2018/12/2018_CSF-report_final.pdf.

2.7. Планът за действие на стратегията и последната му оценка подчертават необходимостта от научно обосновано наблюдение на мерките за намаляване на предлагането и използването на алтернативни санкции за употребяващите наркотици, но така също и ролята на гражданското общество в разработването, прилагането, наблюдението и оценката на стратегиите, както на европейско, така и на национално равнище.

3. Съобщение на Европейската комисия

3.1. На 24 юли 2020 г. Европейската комисия публикува своята нова Стратегия за Съюза на сигурност за периода 2020—2025 г., която се състои от три елемента: Стратегията срещу сексуалното насилие над деца, Програмата за борба с наркотиците (наричана от тук нататък „Програмата“) и Стратегията за борба с незаконния трафик на оръжие. В уводната си част Програмата изрично набляга на необходимостта от промяна на парадигмата на европейската политика за борба с наркотиците, като според Програмата на мерките за ограничаване на предлагането би трябвало да се придаде по-голяма тежест и те да се засилят. От трите стълба на Програмата (засилена сигурност/намаляване на предлагането, предотвратяване и намаляване на щетите) най-голямо внимание се отделя на първия стълб.

3.2. Приложението към Програмата съдържа проекта на план за действие относно наркотиците. Двадесет и шест от включените в него действия попадат в обхвата на стълба „намаляване на предлагането“, само пет — на „превенция“, а тринадесет — на стълба „намаляване на вредите“. В последния стълб, обаче, има четири действия, чиято класификация на това място е спорна (действия 40 и 41: шофиране под въздействие на наркотици, действие 42: мерки, предоставени като алтернатива на принудителните санкции и действие 43: споделяне на криминалистични данни). Като цяло при разделянето на плана за действие се появяват сериозни дисбаланси в полза на стълба „намаляване на предлагането“.

3.3. ЕИСК счита, че тази Програма бележи ясно отстъпление и изоставяне на консенсусния, балансиран и основан на доказателства подход към борбата с наркотиците, благодарение на който получи положителна оценка.

3.4. На заседанието на хоризонталната работна група „Наркотици“ на Европейския съвет от 28 септември Програмата беше силно критикувана и от повечето държави членки, които се изказаха против условията, при които е била изготвена, ориентацията и съдържанието ѝ и поради това решиха, че до декември германското председателство на Съвета ще преработи документа, изготвен от Европейската комисия.

3.5. Консултативният орган на гражданското общество към Европейската комисия (Форум на гражданското общество по въпросите на наркотиците) критикува множество аспекти на Програмата и я обяви за неприемлива:

- а) По време на процеса на изготвянето участниците от гражданското общество и държавите членки успяха да се запознаят със заключенията от външната оценка едва след публикуването на Програмата и поради това не можаха да дадат предварително становище по проектопрограмата.
- б) Програмата не отразява приоритетите, предложени от участниците от гражданското общество, а допълнително намалява тежестта на здравните и социалните мерки като част от политика за борба с наркотиците, която вече придава несъразмерно голямо значение на мерките за намаляване на предлагането.
- в) Рамката и формулировката на програмата, наблягащи на сигурността подсилват един остарял и стигматизиращ подход.
- г) Дисбалансът, който характеризира предпочитания подход в плана за действие, и очакваното му въздействие върху разпределението на ресурсите са обезпокоителни, както и липсата на измерими показатели и последиците от тях по отношение на отчетността.

3.6. Формиращите мнения организации на гражданското общество в тази област единодушно разкритикуваха общия дух и детайлите на проекта и призоваха за задълбочено му преразглеждане.

4. Съображения във връзка с политиките

4.1. ЕИСК е твърдо убеден в необходимостта техническият подход и публичните политики, които формират консенсусната основа за предишната стратегия на ЕС за борба с наркотиците, да бъдат продължени и допълнително укрепени в рамките на десетата стратегия на ЕС за борба с наркотиците. Ето защо Комитетът приветства ангажимента на Европейския съвет за разработване на балансирана, интегрирана и основана на доказателства европейска стратегия по отношение на наркотиците. Той приканва германското правителство, което председателства Съвета на Европейския съюз, при подготовката на новата стратегия за борба с наркотиците да вземе предвид долупосочените аспекти.

4.2. ЕИСК препоръчва да се запази езикът, използван в Програмата, както и професионалната и научната терминология, и да се доразвие съдържанието на предпочитания до момента стратегически подход, като същевременно се адаптира към административната употреба и се следи да има възможност за непрекъснато наблюдение и критична оценка на неговото прилагане.

4.3. ЕС би трябвало решително да зачита и защитава основните ценности ⁽⁴⁾, изложени в настоящата му стратегия ⁽⁵⁾, и да се ангажира в тази насока в своя стратегически документ.

4.4. Комитетът предлага документът, който ще бъде приет, да се позовава изрично и да се основава на международните конвенции и политическите препоръки, които са в основата на неговата материална и правна валидност ⁽⁶⁾. ЕИСК насърчава органите на ЕС за вземане на решения да запазят водещата позиция на ЕС и неговите примерни ангажименти в рамките на международните форуми, отговарящи за политиката в областта на наркотиците.

4.5. ЕИСК счита, че новата програма би трябвало също така да включва водещите елементи на предишната стратегия и да доразвие, като вземе предвид развитието на научните познания, рамката за превенцията, лечението, намаляване на вредите, терапевтичните механизми и процесите на възстановяване.

4.6. Оценката на предишната стратегия и плана за действие за борба с наркотиците установи значителни дисбаланси в полза на наказателноправните мерки по отношение на определянето на приоритетите и разпределението на ресурсите за политиките за борба с наркотиците. Здравните и социалните мерки представляват само част от усилията на държавите членки за намаляване на предлагането. В определен брой държави това доведе до прекъсване или до изключително слабо покритие на съответните услуги, което понякога води до тежки последици по отношение на повишената смъртност и заболяемостта. ЕИСК препоръчва новата стратегия за борба с наркотиците и новият (ите) план(ове) за действие в тази област да подобрят значително съотношението на мерките за намаляване на търсенето в рамките на политиката за борба с наркотиците, както по отношение на броя на стратегическите интервенции, така и по отношение на разпределението на ресурсите. Комитетът изразява също така надежда, че Комисията ще положи всички усилия, за да може държавите членки значително да развият техния обхват и качество.

4.7. Мандатът и инструментите на Европейския център за мониторинг на наркотици и наркомании (ЕЦМНН) също би трябвало да бъдат засилени, а научните заключения трябва да бъдат пряко интегрирани в процеса на вземане на решения.

4.8. Важно е програмата да разглежда явленията „наркотици“ наистина балансирано, чрез интегриран и мултидисциплинарен подход, в рамка, която се основава на правата на човека и международното сътрудничество, отчита аспектите на общественото здраве и развитието на научните знания и предвижда постоянна оценка.

4.9. ЕИСК отбелязва, че тъй като употребата на наркотици е сложно био-психо-социално явление, евентуалните неподходящи мерки за борба с наркотиците, като например едностранното криминализиране на употребяващите наркотици, причиняват сериозни здравословни и социални вреди и по този начин изострят проблемите на обществената сигурност, вместо да ги разрешават. Поради тази причина ЕИСК препоръчва:

- а) Европейският съвет да запази предишния си подход и да оттегли Програмата относно наркотиците от пакета относно Съюза на сигурност;
- б) да следи за това, явленията, свързани с различните аспекти на проблема, да се третират по персонално;
- в) да възприеме мултидисциплинарен подход в отговора на тези явления
- г) и да предвижда прибягването до санкции и репресии само като крайна мярка, ако може да се докаже, че други инструменти за намеса не могат да бъдат използвани ефективно.

4.10. През последните десетилетия културата на наблюдение и оценка на мерките за намаляване на търсенето и рисковете се подобри значително. С оглед на насърчаването на основана на доказателства политика за борба с наркотиците, ЕИСК препоръчва:

⁽⁴⁾ „... се основава преди всичко на основните принципи на правото на ЕС и във всяко отношение поддържа ценностите, върху които е изграден Съюзът: зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, солидарността, принципите на правата държава и правата на човека. Тя цели да защити и подобри благосъстоянието както на обществото, така и на индивида, да защити общественото здраве и да предложи високо ниво на сигурност за широката общественост, както и да приложи балансиран, интегриран и обективен подход към явленията „наркотици““.

⁽⁵⁾ https://www.consilium.europa.eu/media/30727/drugs-strategy-2013_content.pdf.

⁽⁶⁾ <https://www.unodc.org/documents/postungass2016//outcome/V1603301-E.pdf>.

https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IO/EU_COMMON_POSITION_ON_UNGASS.pdf.

- а) да се следи за това, новата стратегия и планът за действие относно наркотиците категорично да поставят акцента върху значителното подобряване на обхвата и качеството на социалните и здравните услуги, предназначени за употребяващите наркотици, като се преразгледат показателите, които вече са използвани в предишния план за действие;
- б) да се разработи, с участието на ЕЦМНН и Форума на гражданското общество по въпросите на наркотиците, единна система, която да дава възможност за непрекъснат мониторинг и оценка в различните държави членки на развитието на обхвата и качеството на мерките, предвидени в Плана за действие на политиката на ЕС относно наркотиците;
- в) да се създадат във възможно най-кратък срок, въз основа на модела, който вече е използван за намаляване на търсенето, показатели за оценка на въздействието на мерките за намаляване на предлагането, както и стандарти за качество, като се признае, че тези мерки, макар и потенциално да имат пряко и сериозно въздействие върху условията на живот и индивидуалните свободи на съответните лица, рядко са предмет на основана на факти оценка;
- г) да се разшири мандатът на ЕЦМНН, така че да се включи оценка на въздействието на политиката за борба с наркотиците върху правата на човека, която ще даде възможност, например, за измерване на отрицателните последици от инкриминирането и институционалната дискриминация върху употребяващите наркотици групи от населението, принадлежащи към уязвими групи.

4.11. ЕИСК счита, че в дългосрочен план, включително и в тази област, е необходимо да се подобри последователността в прилагането на правото на държавите членки в съответствие с изискванията за хармонизация, тъй като понастоящем съществуват различия в практиките на държавите членки, които безспорно нарушават правата на човека⁽⁷⁾.

4.12. Поради това ЕИСК е убеден, че Европейският съюз трябва да намери и разработи начини, които в бъдеще да накарат държавите членки да сближат значително своите подходи спрямо политиката за борба с наркотиците, а не само чрез политически препоръки.

4.13. ЕИСК счита също така, че е важно иновативните мерки, основани на научни данни, да бъдат признати, гарантирани и подкрепяни в стратегическите програми на ЕС и неговите държави членки.

4.14. Като се има предвид, че по отношение на социалната действителност законните (алкохол, пушене, повечето поведенчески зависимости и др.) и незаконните зависимости представляват междуличностна система в рамките на семействата и общностите, ЕИСК препоръчва отсега нататък ЕС и неговите държави членки да не оценяват и управляват тези рискове поотделно, а по-скоро като взаимосвързани компоненти на една и съща система, и все по-често да предлагат общи политики за намеса.

4.15. Въз основа на принципа *primul nil nocere* (преди всичко не вреди) са необходими оценка и дебат с участието на страните, които да са откровени и решителни, за да може да се разгледат отрицателните последици от политиките и регулаторната среда, последиците от социалната стигматизация и необоснованото инкриминиране, социалното изключване и пречките пред достъпа до лечение. ЕИСК препоръчва да се вземе предвид и оценката по същество на общата позиция, приета през 2019 г. от 32 агенции на ООН⁽⁸⁾.

4.16. Стратегията на ЕС за борба с наркотиците би трябвало да признава основните права на употребяващите наркотици при лечението и грижите, както това се прави при всяка друга категория заболявания.

4.17. Добре е разпределението на бюджетните ресурси на държавите членки да се оценява въз основа на наличността и капацитета на признатите и препоръчани услуги в тази област.

4.18. По-активното професионално участие на гражданското общество е от съществено значение за прилагането на основните принципи. Поради това е целесъобразно европейският мандат на Форума на гражданското общество по въпросите на наркотиците да бъде засилен, както и участието на специалисти от гражданското общество в държавите членки. За тази цел е необходимо редовно да се оценява откритостта на държавите членки и тяхната готовност за сътрудничество, както и тяхната практика за привличат професионалните организации за участие в процеса на вземане на решения.

⁽⁷⁾ Едно и също поведение ще доведе в някои държави до наказателно преследване и строго правоприлагане, а в други до предоставяне на здравни грижи и социална помощ — разлика в третирането, основана единствено на националността или мястото на пребиваване на употребяващия наркотици. По подобен начин предоставянето на определени услуги в някои държави членки се счита като спадашо към основните права, докато други отхвърлят тази идея.

⁽⁸⁾ СЕВ/2018/2, стр. 12-14.

4.19. Комитетът счита, че мерките за намаляване на предлагането са важни, но подчертава необходимостта те винаги да се координират с мерки за намаляване на търсенето. Въпреки че ефективните репресивни и съдебни инструменти са от съществено значение за справяне с незаконната търговия с наркотици, през последните десетилетия стана ясно, че политиките за едностранно инкриминиране оказват отрицателно въздействие върху здравето на хората и общностите, както и върху социалната интеграция на употребяващите наркотици.

4.20. Пандемията от COVID-19 показва, че уязвимите групи на употребяващите наркотици са особено изложени на отрицателните последици от епидемиологичната ситуация, което може да доведе до забележимо нарастване на рисковете, свързани с употребата на наркотици (намален достъп до лечение, по-рисково купуване на наркотици, повишена опасност на закупените наркотици, увеличаване на последиците от инкриминирането и стигматизацията, отрицателни последици за общественото здраве, задълбочаване на намаляването на основните средства за препитание и др.). Поради пандемията, в много държави, именно службите, които са единствената връзка между тези групи и веригата за лечение, е вероятно да пострадат най-силно от ситуацията и да бъдат принудени да намалят капацитета си.

Брюксел, 3 декември 2020 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG
