

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Agenda i akcijski plan EU-a za borbu protiv droga (2021.–2025.)

(COM(2020) 606 final)

(2021/C 56/06)

Glavni izvjestitelj: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 23.9.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Odluka Predsjedništva:	15.9.2020.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	3.12.2020.
Plenarno zasjedanje br.:	556
Rezultat glasanja	246/1/3
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. U postojećoj Strategiji EU-a za borbu protiv droga, čije se razdoblje primjene bliži kraju, istaknute su uloga i važnost uravnoteženog planiranja utemeljenog na dokazima te praćenja i evaluacije politike borbe protiv droga.

1.2. Ipak, u vanjskom izvješću o evaluaciji Strategije EU-a za borbu protiv droga zaključuje se da su njome tek djelomično ostvareni ciljevi u pogledu smanjenja opskrbe i potražnje, dok je u područjima međunarodne suradnje, praćenja, evaluacije i istraživanja ostvaren znatan napredak. U izvješću se ukazuje na neravnoteže u uporabi financijskih sredstava, posebno na štetu mjera za smanjenje potražnje.

1.3. U ispitivanju koje je proveo Forum civilnog društva o drogama, koji je osnovala Europska komisija, istaknuti su veliki nedostaci u provedbi zdravstvenih i socijalnih mjera na razini država članica i na lokalnoj razini. U većini država članica brojne na dokazima temeljene mjere kojima je cilj sprečavanje ili smanjenje štete uzrokovane drogama ili uopće ne postoje ili nisu dovoljno širokog opsega.

1.4. Europska komisija objavila je 24. srpnja 2020. novu strategiju EU-a za sigurnosnu uniju za razdoblje 2020.–2025., koja uključuje agendu za borbu protiv droga. EGSO smatra da ta agenda, u svojem sadašnjem obliku, pokazuje jasno nazadovanje i napuštanje sporazumnog i uravnoteženog pristupa borbi protiv droga utemeljenog na dokazima, koji je bio pozitivno ocijenjen.

1.5. EGSO pozdravlja odluku Horizontalne radne skupine za droge Europskog vijeća donesenu na sastanku 28. rujna, kojom se njemačko predsjedništvo Vijeća poziva da do prosinca preinači dokument koji je sastavila Europska komisija. EGSO čvrsto vjeruje da bi u okviru desete strategije EU-a za borbu protiv droga trebalo nastaviti s tehničkim pristupom i javnim politikama koji su činili sporazumni temelj prethodne strategije i dodatno ih ojačati.

1.6. EU bi trebao poštovati i odlučno braniti temeljne vrijednosti navedene u njegovoj aktualnoj strategiji te se na to obvezati u svojem strateškom dokumentu.

1.7. EGSO preporučuje da se novom strategijom za borbu protiv droga i novim akcijskim planovima EU-a u tom području znatno poboljša ravnoteža između mjera za smanjenje potražnje i mjera za smanjenje štete, kako u pogledu broja strateških mjera tako u pogledu dodjele sredstava.

1.8. Važno je da se u agendi usvoji istinski uravnotežen, integriran i multidisciplinarni pristup problemu droga unutar okvira utemeljenog na ljudskim pravima i međunarodnoj suradnji, kojim se uzimaju u obzir aspekti javnog zdravlja i razvoj znanstvenih spoznaja te omogućuje kontinuirana evaluacija. Strategijom EU-a za borbu protiv droga trebala bi se priznati temeljna prava korisnika droga u pogledu liječenju i skrbi, kao što je slučaj s bilo kojom drugom kategorijom bolesti.

1.9. EGSO smatra da radi usklađenosti i u tom području treba dugoročno osigurati dosljedniju primjenu prava država članica jer u njihovim praksama trenutačno postoje razlike kojima se nedvojbeno ugrožavaju ljudska prava.

1.10. Pandemija bolesti COVID-19 pokazala je da su ranjive skupine korisnika droga posebno izložene negativnim posljedicama epidemiološke situacije, što može dovesti do znatnog povećanja rizika povezanih s uporabom droga.

1.11. Trebalo bi što prije, na temelju modela koji se već primjenjuje za smanjenje potražnje, utvrditi pokazatelje za procjenu učinaka mjera za smanjenje opskrbe i standarda kvalitete.

2. Kontekst

2.1. Prvi zajednički akcijski plan EU-a za borbu protiv droga izradio je 1990. Europski odbor za borbu protiv droga (CELAD), osnovan na inicijativu francuskog predsjednika François Mitterranda. Europska komisija 1995. godine je preuzela zadaću definiranja europskih strategija za borbu protiv droga. Posljednja strategija EU-a za borbu protiv droga, koju je Europsko vijeće donijelo 7. prosinca 2012. za sedmogodišnje razdoblje (2013.–2020.), temeljila se na „uravnoteženom i integriranom pristupu temeljenom na dokazima”. Tijekom tog su razdoblja odgovornosti i kratkoročni ciljevi definirani u dvama akcijskim planovima (2013.–2016. i 2017.–2020.).

2.2. Iako strategija EU-a za borbu protiv droga nije pravno obvezujuća, njome se izražavaju zajednički politički angažman i težnje EU-a i država članica, utvrđuju mjere europskih institucija i agencija, utječe na političke pristupe država članica u tom području, određuju zajedničke smjernice i prioritete te omogućuje donošenje jedinstvenih stajališta na međunarodnoj sceni. EU je to odlučno pokazao, primjerice na izvanrednom zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih naroda (UNGASS) 2016. godine i na sjednici Komisije UN-a za opojne droge 2019. ⁽¹⁾.

2.3. U Strategiji EU-a za borbu protiv droga istaknute su uloga i važnost uravnoteženog planiranja utemeljenog na dokazima te praćenja i evaluacije politike borbe protiv droga.

2.4. Ipak, u vanjskom izvješću o evaluaciji Strategije EU-a za borbu protiv droga ⁽²⁾ zaključuje se da su njome tek djelomično ostvareni ciljevi u pogledu smanjenja opskrbe i potražnje, dok je u područjima međunarodne suradnje, praćenja, evaluacije i istraživanja ostvaren znatan napredak. U izvješću se ukazuje na neravnoteže u uporabi financijskih sredstava, posebno na štetu mjera za smanjenje potražnje. Iznesen je zaključak da je radi učinkovitijeg korištenja ograničenih sredstava potrebno postaviti prioritete djelovanja i skratiti razdoblje primjene strategije, koje trenutačno traje osam godina.

2.5. Forum civilnog društva o drogama, koji je osnovala Europska komisija, proveo je ispitivanje ⁽³⁾ o ostvarenju ciljeva akcijskog plana za razdoblje 2017.–2020. na razini država članica i na lokalnoj razini, u kojem je sudjelovalo 169 organizacija civilnog društva iz 39 zemalja. U njegovu izvješću istaknuti su veliki nedostaci u provedbi zdravstvenih i socijalnih mjera na nacionalnoj i lokalnoj razini. U većini država članica brojne na dokazima temeljene mjere kojima je cilj sprečavanje ili smanjenje štete uzrokovane drogama ili uopće ne postoje ili nisu dovoljno širokog opsega. To je uglavnom posljedica nedovoljnog financiranja i nedostatka političke odgovornosti.

2.6. Strategijom je prvi put uspostavljen zajednički okvir za tumačenje mjera za smanjenje potražnje, koji se sastoji od „niza jednako važnih mjera s komplementarnim učincima, koje obuhvaćaju prevenciju (okolišnu, opću, selektivnu i indiciranu), rano otkrivanje i intervenciju, smanjenje rizika i štete, liječenje, rehabilitaciju, socijalnu reintegraciju i oporavak”.

⁽¹⁾ Izjava EU-a na 62. sjednici Komisije za opojne droge, Beč, 14.–22. ožujka 2019. „Europska unija i njezine države članice odlučno podupiru praktičnu provedbu zaključnog dokumenta s izvanrednog zasjedanja Opće skupštine Ujedinjenih naroda u korist istinski uravnotežene politike borbe protiv droga na međunarodnoj razini, u kojoj se veći naglasak stavlja na prevenciju, javno zdravlje i ljudska prava kako bi se ubrzao naš zajednički angažman za učinkovito poboljšanje globalne situacije u vezi s drogama. [...] baviti se svim aspektima smanjenja potražnje za drogama: prevencijom, smanjenjem rizika i štete, liječenjem te socijalnom integracijom i rehabilitacijom.”

⁽²⁾ SWD(2020) 150.

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

2.7. U akcijskom planu provedbe strategije i njegovoj posljednjoj evaluaciji naglašava se potreba za znanstveno utemeljenim praćenjem mjera za smanjenje opskrbe i primjenom alternativnih sankcija za korisnike droga, kao i uloga civilnog društva u osmišljavanju, provedbi, praćenju i evaluaciji strategija na europskoj i na nacionalnoj razini.

3. Komunikacija Europske komisije

3.1. Europska komisija objavila je 24. srpnja 2020. novu strategiju EU-a za sigurnosnu uniju za razdoblje 2020.–2025., koja se sastoji od triju elemenata: strategije za borbu protiv seksualnog zlostavljanja djece, agende za borbu protiv droga (u nastavku teksta: „agenda”) i strategije protiv nezakonitog trgovanja oružjem. U uvodu agende izričito se naglašava potreba za promjenom paradigme u europskoj politici borbe protiv droga te se navodi nužnost davanja veće važnosti mjerama smanjenja opskrbe i jačanja tih mjera. Od triju stupova agende (pojačana sigurnost/smanjenje opskrbe, sprečavanje i smanjenje štete), najviše pozornosti posvećuje se prvome.

3.2. Prilog agendi sadržava nacrt akcijskog plana za borbu protiv droga, u kojem se 26 navedenih mjera odnosi na stup „smanjenje opskrbe”, dok ih se samo pet odnosi na stup „sprečavanje”, a 13 na stup „smanjenje štete”. U potonjem stupu navedene su, međutim, četiri mjere čije je uvrštavanje na to mjesto upitno (mjere 40. i 41.: vožnja pod utjecajem, mjera 42.: alternativne prisilnim sankcijama i mjera 43.: razmjena stručnih informacija u području kriminala). U akcijskom planu općenito postoji velika neravnoteža u korist stupa „smanjenje opskrbe”.

3.3. EGSO smatra da ta agenda pokazuje jasno nazadovanje i napuštanje dosadašnjeg sporazumnog i uravnoteženog pristupa borbi protiv droga utemeljenog na dokazima, koji je bio pozitivno ocijenjen.

3.4. Na sastanku Horizontalne radne skupine za droge Europskog vijeća 28. rujna većina država članica također je iznijela oštru kritiku agende, prozivajući uvjete njezine pripreme, njezino usmjerenje i sadržaj te je stoga odlučeno da će njemačko predsjedništvo Vijeća do prosinca preinačiti dokument koji je pripremila Europska komisija.

3.5. Savjetodavno tijelo Europske komisije za civilno društvo (Forum civilnog društva o drogama) kritiziralo je mnoge aspekte agende i smatra je neprihvatljivom:

- (a) tijekom postupka pripreme akteri civilnog društva i države članice primili su na znanje nalaze vanjske evaluacije tek nakon objave agende te stoga nisu mogli dati preliminarno mišljenje o njezinu nacrtu;
- (b) agenda ne odražava prioritete koje su predložili akteri civilnog društva, nego dodatno umanjuje važnost zdravstvenih i socijalnih mjera u okviru politike borbe protiv droga u kojoj se već daje nerazmjerna važnost mjerama za smanjenje opskrbe;
- (c) okvirom i jezikom programa koji su usmjereni na sigurnost jača se zastarjeli i stigmatizirajući pristup;
- (d) neuravnoteženost pristupa koji prevladava u akcijskom planu i njegov očekivani učinak na dodjelu sredstava razlog su za zabrinutost, kao i nedostatak mjerljivih pokazatelja i posljedice tog nedostatka u pogledu odgovornosti.

3.6. Organizacije civilnog društva koje sastavljaju mišljenja u tom području jednoglasno su kritizirale opći ton i detalje nacarta i pozvale na njegovu temeljitu reviziju.

4. Strateški aspekti

4.1. EGSO čvrsto vjeruje da bi u okviru desete strategije EU-a za borbu protiv droga trebalo nastaviti s tehničkim pristupom i javnim politikama koji su činili sporazumni temelj prethodne strategije i dodatno ih ojačati. Odbor stoga pozdravlja zalaganje Europskog vijeća za razvoj uravnotežene i integrirane europske strategije za borbu protiv droga utemeljene na dokazima. Poziva njemačku vladu, koja predsjeda Vijećem Europske unije, da u pripremi nove strategije za borbu protiv droga uzme u obzir sljedeće aspekte.

4.2. EGSO preporučuje da se zadrži jezik koji se koristi u programu, kao i stručna i znanstvena terminologija, te da se na sadržajnoj razini dodatno razradi dosadašnji strateški pristup, pri čemu bi ga trebalo prilagoditi administrativnoj uporabi i pobrinuti se za mogućnost kontinuiranog praćenja i kritičkog ocjenjivanja njegove provedbe.

4.3. EU bi trebao poštovati i odlučno braniti temeljne vrijednosti ⁽⁴⁾ navedene u njegovoj aktualnoj strategiji ⁽⁵⁾ te se na to obvezati u svojem strateškom dokumentu.

4.4. Odbor predlaže da se u dokumentu koji treba usvojiti izričito uputi na međunarodne konvencije i političke preporuke na kojima se temelji njegova materijalna i pravna valjanost ⁽⁶⁾ te da se dokument treba osloniti na te tekstove. EGSO potiče tijela EU-a nadležna za donošenje odluka da zadrže vodeći položaj EU-a i njegov primjerni angažman u međunarodnim forumima politike borbe protiv droga.

4.5. EGSO smatra da bi se u novoj agendi trebali preuzeti i vodeći elementi prethodne strategije i, uzimajući u obzir nove znanstvene spoznaje, dodatno razraditi okvir za prevenciju, liječenje, smanjenje štete, vrste liječenja i postupke oporavka.

4.6. Evaluacijom prethodne strategije i akcijskog plana za borbu protiv droga ukazano je da se pri određivanju prioriteta i raspodjeli sredstava za politike povezane s drogama velika prednost daje mjerama kaznenog progona. Države članice za zdravstvene i socijalne mjere izdvajaju tek djelić sredstava u odnosu na sredstva koja izdvajaju za smanjenje opskrbe. To je u određenim zemljama dovelo do prekida ili iznimno niske stope pružanja dotičnih usluga, što ponekad ima ozbiljne posljedice u pogledu povećane smrtnosti i oboljenja. EGSO preporučuje da se novom strategijom za borbu protiv droga i novim akcijskim planovima u tom području znatno poveća udio mjera za smanjenje potražnje u okviru politike o drogama, kako u pogledu broja strateških mjera tako u pogledu dodjele sredstava. Odbor se nada i da će Komisija poduzeti sve napore kako bi osigurala da države članice znatno povećaju područje primjene i kvalitetu tih mjera.

4.7. Također bi trebalo ojačati mandat i alate Europskog centra za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA), a znanstvene zaključke izravno uključiti u postupak donošenja odluka.

4.8. Važno je da se u agendi usvoji istinski uravnotežen, integriran i multidisciplinarni pristup problemu droga unutar okvira utemeljenog na ljudskim pravima i međunarodnoj suradnji, kojim se uzimaju u obzir aspekti javnog zdravlja i razvoj znanstvenih spoznaja te omogućuje kontinuirana evaluacija.

4.9. EGSO ističe da, s obzirom na to da je uporaba droga složen biopsihosocijalni fenomen, moguće neprimjerene mjere borbe protiv droge, kao što je jednostrana kriminalizacija korisnika droga, dovode do teških posljedica za zdravlje i društvo te stoga pogoršavaju probleme društvene sigurnosti umjesto da ih rješavaju. Zbog toga EGSO preporučuje da Europsko vijeće:

- (a) zadrži svoj dosadašnji pristup i ukloni program za borbu protiv droga iz paketa mjera za sigurnosnu uniju,
- (b) zajamči da se pojave povezane s različitim aspektima problema različito tretiraju,
- (c) usvoji multidisciplinarni pristup u odgovoru na te pojave,
- (d) primjenu sankcija i represije predvidi samo kao krajnje sredstvo u slučajevima u kojima se može dokazati da se drugi instrumenti intervencije ne mogu učinkovito upotrijebiti.

4.10. Tijekom proteklih desetljeća znatno se poboljšala kultura praćenja i evaluacije mjera za smanjenje potražnje za drogom i s njome povezanih rizika. U cilju promicanja politike borbe protiv droga utemeljene na dokazima, EGSO preporučuje:

⁽⁴⁾ „... oslanja se prije svega na temeljna načela zakonodavstva EU-a i u svakom pogledu potvrđuje temeljne vrijednosti Unije: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, solidarnosti, vladavine prava i ljudskih prava. Njezin je cilj zaštititi i povećati dobrobit društva i pojedinaca, zaštititi javno zdravlje, zajamčiti visoku razinu sigurnosti stanovništva i pristupiti fenomenu droge na uravnotežen i integriran način utemeljen na dokazima.”

⁽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

- (a) da se u novoj strategiji i novom akcijskom planu za borbu protiv droga snažan naglasak stavi na znatno povećanje raširenosti i kvalitete socijalnih i zdravstvenih usluga za korisnike droga, i u tu svrhu preispitaju pokazatelji upotrebljeni u prethodnom akcijskom planu;
- (b) da se uz sudjelovanje EMCDDA-a i Foruma civilnog društva o drogama uspostavi jedinstveni sustav koji će u različitim državama članicama omogućiti stalno praćenje i ocjenjivanje raširenosti i kvalitete mjera predviđenih u akcijskom planu EU-a za borbu protiv droga;
- (c) da se na temelju modela koji se već primjenjivao za smanjenje potražnje što prije odrede pokazatelji za procjenu učinka mjera za smanjenje opskrbe, kao i standardi kvalitete, priznajući da te mjere, iako potencijalno izravno i ozbiljno utječu na uvjete života i individualne slobode dotičnih osoba, rijetko podliježu ocjeni utemeljenoj na dokazima;
- (d) da se mandat EMCDDA-a proširi na procjenu učinka politike borbe protiv droga na ljudska prava, kojom će se, na primjer, mjeriti negativni učinci kriminalizacije i institucionalne diskriminacije na osobe koje konzumiraju droge i pripadaju ranjivim skupinama.

4.11. EGSO smatra da radi usklađenosti i u tom području treba dugoročno osigurati dosljedniju primjenu prava država članica jer u njihovim praksama trenutačno postoje razlike kojima se nedvojbeno ugrožavaju ljudska prava⁽⁷⁾.

4.12. EGSO je stoga uvjeren da Europska unija mora pronaći i usavršiti načine da navede države članice da u budućnosti znatno usklade svoje pristupe politici borbe protiv droga, i to ne samo političkim preporukama.

4.13. Isto tako, EGSO smatra važnim da se inovativne znanstveno utemeljene mjere prepoznaju, zajamče i podupru u strateškim programima EU-a i njegovih država članica.

4.14. S obzirom na to da su iz aspekta društvene stvarnosti zakonite ovisnosti (alkohol, pušenje, većina adiktivnih ponašanja itd.), kao i one nezakonite, pitanje međuljudskog sustava unutar obitelji i zajednica, EGSO preporučuje da se EU i njegove države članice tim rizicima više ne bave i ne ocjenjuju ih zasebno, nego kao međusobno povezane elemente jedinstvenog sustava, te da sve više predlažu zajedničke mjere politike.

4.15. Slijedeći načelo *primum nil nocere* („prvenstveno ne nanijeti štetu“) nužno je provesti iskrenu i odlučnu ocjenu i raspravu s protuargumentima kako bi se obračunalo s negativnim posljedicama politika i regulatornog okruženja, učincima socijalne stigmatizacije i neopravdane kriminalizacije, socijalnom isključenošću i preprekama pristupu liječenju. EGSO preporučuje da se u obzir uzme i sadržajna ocjena u okviru zajedničkog stajališta koje su 2019. usvojile 32 agencije UN-a⁽⁸⁾.

4.16. Strategijom EU-a za borbu protiv droga trebala bi se priznati temeljna prava korisnika droga u pogledu liječenju i skrbi, kao što je slučaj s bilo kojom drugom kategorijom bolesti.

4.17. Dodjelu proračunskih sredstava država članica treba ocjenjivati na temelju dostupnosti i kapaciteta priznatih i preporučenih usluga u tom području.

4.18. Veći stručni angažman civilnog društva neophodan je za provedbu temeljnih načela. Stoga bi trebalo ojačati europski mandat Foruma civilnog društva o drogama, kao i sudjelovanje stručnjaka iz civilnog društva država članica. U tu je svrhu potrebno redovito ocjenjivati otvorenost država članica i njihovu spremnost na suradnju, kao i njihove prakse u pogledu uključivanja strukovnih organizacija u postupak donošenja odluka.

(7) Isto ponašanje u nekim će zemljama dovesti do kaznenog progona i strogog izvršavanja zakonodavstva, a u drugima do pružanja usluga zdravstvene i socijalne skrbi. Ta razlika u postupanju temelji se, dakle, isključivo na državljanstvu ili mjestu boravišta korisnika droga. Slično tome, pružanje određenih usluga u nekim se državama članicama smatra temeljnim pravom, dok druge tu ideju odbacuju.

(8) CEB/2018/2, str. 12.–14.

4.19. Odbor smatra da su mjere za smanjenje opskrbe važne, ali naglašava potrebu da ih se uvijek koordinira s mjerama za smanjenje potražnje. Iako su učinkoviti represivni i pravosudni alati ključni za borbu protiv nezakonite trgovine drogom, posljednjih je desetljeća postalo jasno da politike jednostrane kriminalizacije negativno utječu na zdravlje ljudi i zajednica, kao i na socijalnu integraciju korisnika droga.

4.20. Pandemija bolesti COVID-19 pokazala je da su ranjive skupine korisnika droga posebno izložene negativnim posljedicama epidemiološke situacije, što može dovesti do znatnog povećanja rizika od zlouporabe droga (smanjen pristup liječenju, veći rizik pri nabavi droge, nabava opasnijih droga, povećani učinci kriminalizacije i stigmatizacije, negativne posljedice za javno zdravlje, daljnje smanjenje osnovnih životnih uvjeta itd.). Upravo će one usluge koje su u mnogim zemljama jedina poveznica između tih skupina i puta oporavka vjerojatno biti najpogođenije pandemijom i prisiljene smanjiti svoj kapacitet.

Bruxelles, 3. prosinca 2020.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG
