



*Европейски икономически и социален комитет*

**SOC/441**  
**Европейска политика за**  
**борба с наркотиците**

Брюксел, 24 май 2012 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета –**

**Към по-решителен европейски отговор на наркотиците“**

COM(2011) 689 final

—————  
Докладчик: г-н **Ákos Topolánszky**  
—————

На 25 октомври 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета – Към по-решителен европейски отговор на наркотиците“*  
COM (2011) 689 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 април 2012 г.

На 481-вата си пленарна сесия, проведена на 23 и 24 май 2012 г. (заседание от 24 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 118 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Обобщение и препоръки**

Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК):

- 1.1 приветства предложенията в съобщението на Комисията и е съгласен, че са необходими по-решителни действия в интерес на една по-силна Европа, както и че трябва да бъде възприет балансиран подход, за да се окаже ефективно влияние върху предлагането и търсенето на наркотици;
- 1.2 с оглед на това е разочарован от факта, че с едностранчивия акцент, който поставя върху мерките за намаляване на предлагането, съобщението е крачка назад в сравнение с предишния балансиран и основаващ се на консенсус подход;
- 1.3 счита, че регулаторният и наказателноправен подход не е достатъчен и призовава за разработване на нова стратегия за наркотиците на равнище ЕС, основаваща се на задълбочена оценка на сегашната стратегия за наркотиците, чийто срок ще изтече скоро;
- 1.4 е обезпокоен от промените в приоритетите по отношение на финансирането и би искал в това отношение също да бъде възприет предишният по-балансиран подход;
- 1.5 подкрепя по-нататъшното хармонизиране на националните мерки за борба с трафика на наркотици и препоръчва процесът на хармонизиране на наказателното право на ЕС да обхване и други форми на престъпления, свързани с наркотици;

- 1.6 препоръчва да се разработи и използва независима, научно обоснована система за оценка на мерките за намаляване на предлагането и да се осигурят подходящи ресурси за тези инструменти;
- 1.7 изразява съгласие с мерките относно конфискацията и възстановяването на активи, придобити от престъпна дейност, и препоръчва поне част от активите, придобити от конфискации, да бъдат използвани за подпомагане на като цяло недостатъчно финансираните дейности за намаляване на търсенето;
- 1.8 подчертава, че регулаторният подход също е недостатъчен като мярка срещу новите и опасни наркотици и че тези разпоредби трябва да се прилагат като част от интегрирана и последователна политическа рамка за действие, чиято ефективност трябва да се наблюдава и оценява непрекъснато;
- 1.9 счита, че разделът от съобщението относно намаляването на търсенето е твърде общ и непропорционален и препоръчва на Комисията да даде ход на разработването на институционален механизъм, който да осигури изпълнението на успешни политически инициативи, основаващи се на научни доказателства;
- 1.10 твърдо вярва, че още в средносрочен план е необходима последователна и координирана политика по отношение на зависимостта от всякакви видове психоактивни вещества – както „законни“, така и „незаконни“, която да гарантира, че отделните политики не работят една срещу друга;
- 1.11 подкрепя работата на Европейския форум на гражданското общество по въпросите на наркотиците и препоръчва експертният опит на този орган да бъде отчитан в по-голяма степен както на равнище ЕС, така и на национално равнище.

## 2. **Общи бележки**

- 2.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства съобщението на Европейската комисия „*Към по-решителен европейски отговор на наркотиците*“<sup>1</sup>.
- 2.2 ЕИСК е съгласен с документа, че след приемането на Договора от Лисабон „отговорът на Европа на проблема с наркотиците трябва да бъде силен и решителен, като бъде насочен както към търсенето, така и към предлагането на наркотици“; той приветства ангажимента на Комисията да даде нов тласък на политиката на ЕС за борба с наркотиците и е напълно съгласен, че „дейността на ЕС трябва да се насочи към областите, в които осигурява повече добавена стойност“.

---

<sup>1</sup> COM (2011) 689 final.

- 2.3 В същото време Комитетът е разочарован от факта, че съобщението е крачка назад в сравнение с предишния основаващ се на консенсус подход, който постигаше баланс между мерките, свързани с предлагането, и тези, свързани с търсенето. В съобщението се поставя едностранчив акцент върху правните инструменти за намаляване на предлагането, а целите за намаляване на търсенето са изложени само в общи линии.
- 2.4 Комитетът изразява разочарование от факта, че в документа на Комисията изглежда се пренебрегват правата на човека и свързаните с употребата на наркотици аспекти на социалната политика; в същото време в него се изтъкват регулаторни и наказателноправни инструменти, които рядко са предмет на процедури за научна оценка, чиято ефективност, съгласно наличните данни, е съмнителна и които не са особено икономически ефективни<sup>2</sup>.
- 2.5 Комитетът счита, че мерките за намаляване на предлагането следва да се впишат в рамките на стратегическа система и че те имат смисъл само като част от такава система. Важно е да се избегне поставянето на прекалено силен акцент върху мерките в областта на правоприлагането, до каквито трябва да се прибегва само в краен случай (*ultima ratio*). Политиката не трябва да се характеризира с евентуално отдръпване от предишните мерки в подкрепа на цялостен, прилагащ множество инструменти подход, за разлика от срещания на много места по света опростенчески и наказателен подход, който се отличава с недостатъчно уважение към правата на човека.
- 2.6 ЕИСК счита, че в рамките на политиката на ЕС за борба с проблемите, свързани с наркотиците, трябва да се изготви и приеме нова стратегия въз основа на оценка на съществуващата такава, последвана от широка обществена дискусия. Тази нова стратегия следва да бъде приета с консенсус и да изразява споделената ангажираност на държавите членки със съществуващата стратегическа визия – с акцента, който тя поставя върху баланса и основните ценности на Лисабонската стратегия – и да бъде съчетана с програми за действие и политики за финансиране (най-добрата комбинация от политики).
- 2.7 В съответствие с основната идея, че ответните действия на една държава срещу дадена заплаха не трябва да причиняват повече вреда от самата заплаха, която тя желае да предотврати, трябва да бъдат разработени механизми за взимане на решения, при които евентуални негативни независими оценки биха предизвикали незабавна промяна в политиките.

---

<sup>2</sup>

В повечето страни тежестта на наказателноправните инструменти пада най-вече върху употребяващите наркотици и в твърде малка степен върху трафикантите.

### 3. **Финансиране**

- 3.1 ЕИСК е обезпокоен от промените и намаляването на броя на финансовите приоритети на Европейската комисия. В контекста на Третата многогодишна финансова програма за периода 2014–2020 г., в сегашната програма за обществено здраве, озаглавена „Здраве за растеж“, вече не се обръща внимание на проблема с наркотиците и мерките за намаляване на търсенето на наркотици. В нея освен това не се споменават ресурсите, необходими за изпълнението на целите за намаляване на търсенето, които са в съответствие с Европейската стратегия за наркотиците и нейния план за действие.
- 3.2 В същото време приоритетите за подкрепа, изложени в предложението на Комисията за програма „Правосъдие“ и програма „Права и гражданство“, бяха променени, с акцент върху превенцията на престъпността в отговор на проблемите, свързани с наркотиците. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да адаптира финансовата си политика в съответствие с нуждите на една балансирана стратегия.

### 4. **Специфично съдържание**

- 4.1 Свързани с наркотици престъпления и трафик на наркотици
- 4.1.1 В частта от съобщението, където се разглежда трафикът на наркотици, се подчертава постоянно променящият се характер на пазара на наркотици, както и иновативните методи и новите технологии, използвани при контрабандата на наркотици. Като ефективна мярка срещу тези неблагоприятни развития Комисията обръща внимание на това колко е важно да се подобри координацията между инициативите за борба с трафика на наркотици.
- 4.1.2 В документа се подчертава, че влизането в сила на Договора от Лисабон<sup>3</sup> е дало възможност за укрепване на важните правни и политически инструменти за борба с трафика на наркотици. Изтъква се също така, че някои законодателни инструменти<sup>4</sup> са довели „до твърде слабо хармонизиране на националните мерки за борба срещу трафика на наркотици. [Те не са допринесли] достатъчно за улесняване на съдебното сътрудничество при делата за трафик на наркотици“<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>4</sup> Напр. Рамково решение 2004/757/ПВР на Съвета от 25 октомври 2004 година за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици.

<sup>5</sup> COM (2011) 689 final.

- 4.1.3 В тази връзка в съобщението на Комисията се предлагат нови правни инструменти. Първо, тези инструменти ще бъдат насочени към големите престъпни мрежи за трансграничен трафик на наркотици, като бъдат разгледани минималните общи утежняващи или смекчаващи обстоятелства; второ, те ще подобрят дефинициите на престъпленията и санкциите, и трето, ще въведат по-високи изисквания за докладване от страна на държавите членки.
- 4.1.4 Въпреки че в общи линии е съгласен с изложените в документа констатации, Комитетът би искал да подчертае, че тези усилия могат да постигнат успех само ако бъде въведена система с действащи показатели за измерване на ефективността на действията за намаляване на предлагането на наркотици. С оглед на това той се застъпва за разработването на механизми за оценка и наблюдение, които да могат да измерят реалното въздействие и икономическа ефективност на тези действия, и подкрепя започналата вече работа по изготвянето на подходящи показатели<sup>6</sup>.
- 4.1.5 По отношение на мерките за намаляване на предлагането, ЕИСК подчертава, че се отпускат непропорционално малко средства за оценка на ефективността на тези инструменти в сравнение с евентуалните им последици за основните човешки права на употребяващите наркотици, които от правна гледна точка не вредят на другите и нямат за цел да спечелят пари.
- 4.1.6 ЕИСК препоръчва, в духа на съответното съобщение на Комисията<sup>7</sup>, усилията за хармонизиране на наказателното право да обхванат и престъпления, при които се наблюдават големи разминавания в наказателноправната практика на държавите членки (стандарт, санкции, прилагане, освобождаване) по отношение на конкретни форми на престъпно поведение. Някои от тези разминавания са толкова големи, че действително подкопават правата на човека и правната сигурност; според ЕИСК към момента това е валидно за делата за злоупотреба с наркотици<sup>8</sup>.
- 4.1.7 ЕИСК отбелязва, че планираното хармонизиране на минималните наказания не трябва да означава по-високи максимални наказания в някои държави членки. Комитетът изтъква също, че една ориентирана към намаляване на предлагането политика може би е отражение на инертност за вземане на решения; с оглед на това следва да се постигне правилен баланс между необходимите наказателни възпиращи механизми и жизненоважните мерки за лечение и подкрепа.

---

<sup>6</sup> Първа Европейска конференция, посветена на показателите за предлагането на наркотици. Съвместна инициатива за разработване на устойчиви решения за наблюдение на пазарите на наркотици и дейности за намаляване на престъпността и предлагането, Европейска комисия, 20–22 октомври 2010 г.

<sup>7</sup> COM (2011) 573 final.

<sup>8</sup> За едно и също закононарушение (напр. продажба на наркотици в малки количества между хора, употребяващи наркотици) в някои страни може да бъде наложена присъда лишаване от свобода за срок от две до пет години, а в други държави членки ответните мерки включват политически инструменти за подкрепа на държавно или регионално равнище (създаване на работни места, помощ за жилищно настаняване, социални помощи и т.н.).

- 4.1.8 ЕИСК счита, че трябва да се преразгледат новите наказателноправни стратегии в отговор на социалните и здравните заплахи от трафика на наркотици. В същото време е необходимо да се постави акцент върху безопасността на отделния човек и на общността за сметка на подход, основаващ се единствено на превенцията на трафика на наркотици.
- 4.2 Прекурсори на наркотични вещества
- 4.2.1 ЕИСК изразява съгласие с оценката на ситуацията в тази глава от съобщението, както и с твърдението, че съществуващите и планираните мерки за предотвратяване на отклоняването на прекурсори на наркотични вещества трябва да бъдат балансирани, така че да гарантират ефективен контрол върху отклоняването, без да се нарушава законната търговия с тези вещества.
- 4.2.2 Комитетът е съгласен, че е необходимо по-тясно международно сътрудничество в тази област, въпреки че съществуват големи различия от гледна точка на достъпа до данни, качеството на данните и равнището на сътрудничество, особено що се отнася до сътрудничеството със съответните трети страни.
- 4.3 Конфискация и възстановяване на активи, придобити от престъпна дейност
- 4.3.1 ЕИСК одобрява инициативите на Комисията в тази област и счита, че посочените законодателни инструменти са пропорционални и подходящи ответни мерки на настоящата ситуация. Затова буди съжаление фактът, че по различни причини те не доказваха своята ефективност.
- 4.3.2 С оглед на това Комитетът подкрепя идеята да се разработи ново, по-стриктно законодателство на ЕС и тази област да бъде включена в процеса на хармонизиране на законодателството на държавите членки.
- 4.3.3 ЕИСК препоръчва поне част от активите, придобити от конфискации, да бъдат използвани за подпомагане на най-ефективните, но винаги недостатъчно финансирани мерки за намаляване на търсенето, както лечение срещу употребата на наркотици и справяне със социалните □ последици.
- 4.4 Нови психоактивни вещества
- 4.4.1 По този въпрос ЕИСК като цяло е съгласен със съобщението на Комисията. Комитетът счита, че общите разпоредби отговарят на очакванията на обществеността и на отговорните за взимането на решения лица от гледна точка на бързата проверка на новите наркотици; но оценяването на отделните вещества без истински анализ на риска може да засегне законните интереси на фармацевтичния и промишления сектор. В същото време ЕИСК отбелязва, че методите за оценка на риска се основават главно на химическия и криминалистичния анализ, а не на мултидисциплинарен подход.

- 4.4.2 ЕИСК подчертава, че регулаторният подход също е недостатъчен като мярка срещу новите и опасни психоактивни вещества и че тези разпоредби трябва да се прилагат като част от интегрирана и последователна политическа рамка за действие. Ефективността на тази рамка трябва да се наблюдава и оценява непрекъснато, тъй като изключителното прилагане на регулаторните актове може да доведе до непреднамерени рискове (преобразуване в нови вещества, криминализиране, по-високи пазарни цени, автоматична забрана или проверки на полезните психоактивни вещества, преориентиране на ползвателите към незаконни източници, допълнителни рискове, породени от незаконния пазар, и т.н.). ЕИСК е разочарован от факта, че предложените регулаторни инструменти не отчитат тези проблеми.
- 4.4.3 ЕИСК оценява като важен факта, че когато към списъка се добавят нови вещества, отговорните за взимането на решения лица предлагат здравни мерки, свързани с въпросното психоактивно вещество, като същевременно евентуално проучват и регулаторни алтернативи на прякото криминализиране на ползвателите. Комитетът подчертава, че решаването на проблемите в областта на събирането на данни, подобряването на интерактивността на информационния поток, обучението на специалисти, надеждната комуникация с помощта на модерни методи и технологии, изготвянето на законодателство за защита на потребителите и механизми за наблюдение, както и разработването и предоставянето на подходящи услуги за лечение и подкрепа, са част от този подход.
- 4.4.4 ЕИСК изтъква, че законодателният отговор на новите вещества не би трябвало да пренебрегва проблемите, породени от неклассифицирани „стари“ психоактивни вещества (алкохол, никотин, някои промишлени халюциногени и т.н.), които често имат по-сериозни последствия.
- 4.5 Намаляване на търсенето на наркотици
- 4.5.1 ЕИСК е разочарован от този раздел от предложението на Комисията, който като цяло съдържа само общи положения. Комитетът призовава Комисията да разработи и подход, който да подпомага упражняването на основното право на лечение както в качествено, така и в количествено отношение.
- 4.5.2 С оглед на това ЕИСК призовава Комисията не само да работи по изготвянето на стандарти за качество, но и да следи за това държавите членки да разработят политики за финансиране, отразяващи балансиран подход.
- 4.5.3 В цяла Европа следва да се гарантират обхватът, достъпността, наличието и предлагането на достъпни цени на широк кръг от основани на доказателства услуги, имащи за цел да намалят вредите за здравето (ХИВ/СПИН, хепатит и свръхдоза) за хората, които имат проблеми с наркотиците. Тези услуги включват дезинтоксикация, стационарно, амбулаторно и базирано в съответната общност лечение, рехабилитация, реинтеграция, заместителна терапия и услуги за подмяна на игли. Програмите следва също така да бъдат достъпни в пълния си обхват по еднакъв начин в местата за лишаване от свобода и сред малцинствените общности и групи, изложени на риск от дискриминация.



- 4.5.4 ЕИСК смята, че в политиките за борба с наркотиците, провеждани от ЕС и от държавите членки, би трябвало да се отдава предимство на предоставянето на здравни услуги и лечение за нуждаещите се, вместо да се криминализират и наказват хората, които имат проблеми с наркотиците.
- 4.5.5 ЕИСК би искал да подчертае, че към момента Европейската общност не разполага със средства за дисциплиниране или санкциониране на държавите членки, които не възприемат подход, включващ осигуряване на научно доказано лечение, дори когато човешкият живот е изложен на риск, в нарушение на правата на човека.
- 4.5.6 С оглед на това ЕИСК би искал да насърчи Комисията да започне разработването на институционален механизъм, който да гарантира, че държавите членки наистина изпълняват политическите мерки въз основа на научни доказателства и че прилагат необходимите финансови механизми по балансиран и подлежащ на отчитане начин.
- 4.6 Международно сътрудничество
- 4.6.1 ЕИСК приветства диалога със страните на производство и транзитно преминаване на наркотици, както и политиката на предоставяне на техническа помощ и подкрепа; той предлага също така тези дейности да бъдат активизирани.
- 4.6.2 Той е съгласен, че докато полага усилия за постигане на балансиран и последователен подход при пълно спазване на правата на човека, ЕС същевременно трябва да засили ангажимента си към съседните страни, стратегическите си партньори и страните по маршрутите за доставяне на наркотици в ЕС.
- 4.6.3 Комитетът приветства резултатите, постигнати от Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите от създаването му насам, що се отнася до наблюдението на ситуацията с наркотиците, подобряването на дисциплината и качеството при събирането на данни и разработването на общ технически подход.
- 4.6.4 ЕИСК призовава Комисията да направи оценка на ситуацията от гледна точка на обществените промени, предизвикани от продължаващата икономическа криза, и да обърне по-специално внимание на модела, свързан с употребата и трафика на наркотици.

- 4.6.5 Въпреки че признава значението на трите конвенции на ООН за наркотиците<sup>9</sup> и постигнатите от тях резултати, Комитетът би искал да отбележи, че противно на заявените цели, конвенциите не успяха да гарантират подходящ и справедлив законен достъп до фармацевтични продукти в повечето страни, включително в Европа. От друга страна, незаконното производство и употреба не само че не намаляха, но и се увеличиха значително, а действащите системи не винаги осигуряват мерките, за които е научно доказано, че са от полза за здравето и благополучието.
- 4.6.6 При положение че бъде постигнат консенсус с държавите членки и научните доказателства бъдат надлежно отчетени, Комитетът предлага Европейският съюз да се застъпи в полза на конвенциите на ООН за наркотиците и тяхното прилагане, като в същото време запази критичната си позиция на пазител. Ако е необходимо, той би могъл да изрази становище относно актуализирането на конвенциите.
- 4.6.7 Комитетът приветства и подкрепя работата на Европейския форум на гражданското общество по въпросите на наркотиците и препоръчва отговорните за взимането на решения органи на ЕС да отчитат в по-голяма степен експертния опит на този орган. ЕИСК би приветствал възможността да бъде наблюдател на дейността на този орган.

## 5. **Бъдещо развитие**

- 5.1 Вземайки предвид член 11, параграфи 3 и 4 от Договора от Лисабон, ЕИСК препоръчва както Комисията, така и държавите членки да засилят истинския социален диалог в духа на демокрацията на участието, като осигурят участието на професионалните групи и, по възможност, на организациите на ползвателите, в процеса на стратегическо планиране, така че правителствените координационни механизми да могат да се оценяват пряко от гражданското общество и работещите в сферата.
- 5.2 Комитетът счита, че е необходим двустранен подход към планирането на политиката. От една страна е необходим по-глобален подход, който да даде възможност за взаимодействия в резултат на хармонизирането на подходите посредством по-тясно сътрудничество; от друга страна са необходими местни подходи, които да гарантират, че политиките на ЕС могат да бъдат разработвани не на базата на абстрактни опасения, а на реалните нужди на местните общности и в сътрудничество с тях.

---

<sup>9</sup>

Единната конвенция за упойващите вещества от 1961 г., изменена с Протокола от 1972 г., Конвенцията за психотропните вещества от 1971 г. и Конвенцията за борба срещу незаконния трафик на упойващи и психотропни вещества от 1988 г.

- 5.3 ЕИСК твърдо вярва, че още в средносрочен план е необходима последователна и координирана политика по отношение на зависимостта от всякакви видове психоактивни вещества – както „законни“, така и „незаконни“. Към момента поради политически и правни съображения съществува изкуствено разделение между тези политики, които използват много различни инструменти, показващи тенденцията да работят едни срещу други, вместо да се подкрепят взаимно. В същото време, предвид необходимостта от гарантиране на правната сигурност и защита на правата на човека, сериозните разминавания в задължителната сила, с която се ползват тези правителствени политики, са проблематични.
- 5.4 ЕИСК препоръчва Комисията да подготви почвата за предоставяне на достъп до контролирана медицинска употреба на канабис за лечебни цели и до пълния спектър от медикаменти за заместителна терапия.
- 5.5 ЕИСК се отнася критично към политическия подход на равнище ЕС по отношение на алкохола – вещество, което поражда много по-сериозни социални проблеми; с оглед на това той остава на позицията, изложена в предходни коригиращи становища<sup>10</sup>, в които призова Комисията да предприеме решителни мерки в това отношение.

Брюксел, 24 май 2012 г.

Председател  
на  
Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan Nilsson

---

---

<sup>10</sup> [ОВ С 175, 27.7.2007 г., стр. 78-84;](#)  
[ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 10-14.](#)