



Nytt mandat för Europeiska unionens narkotikabyrå

2021/22:FPM62

Socialdepartementet

2022-02-11

Dokumentbeteckning

COM (2022) 18 final

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on the European Union Drugs Agency

Sammanfattning

Den 12 januari presenterade kommissionen ett förslag på nytt mandat för EU:s narkotikabyrå. Förslaget syftar till att stärka myndighetens förmåga att identifiera och ta itu med nuvarande och framtida utmaningar relaterade till olaglig narkotika i EU. Kommissionens förslag innehåller revideringar som syftar till att uppnå sju specifika mål: bredare täckning av blandbruksfrågor, ökad kapacitet för övervakning och hotbedömning, etablering av ett virtuellt kriminaltekniskt och toxikologiskt laboratorium, stärkt roll för de nationella kontaktpunkterna, ökad kompetens för informationskampanjer och riskkommunikation, ökad kapacitet i tillgångs- och säkerhetsfrågor, och förtydligande av den internationella dimensionen.

Befintliga medel för EU:s narkotikabyrå bedöms vara otillräckliga för de uppgifter som myndigheten bör utföra för att bättre ta itu med narkotikasituationen. Det uppskattas att en extra budget om cirka 63 miljoner euro samt cirka 40 ytterligare heltidstjänster skulle behövas för återstoden av den fleråriga budgetramen (MFF) 2024–2027 för att säkerställa att EU:s narkotikabyrå har de nödvändiga resurserna för att hantera de arbetsuppgifter som tillkommer med det reviderade mandatet. I dagsläget har myndigheten cirka 100 anställda. De medel som enligt förslaget ska tillföras EU:s narkotikabyrå kommer från rubrik 4, Migration och gränshinder, i EU:s långtidsbudget. I och med förslaget förs medlen över till rubrik fem, Säkerhet och försvar.

Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat ett förslag om ett nytt mandat för Europeiska unionens narkotikabyrå. Narkotikaarbetet behöver intensifieras. Regeringen ser positivt på ett stärkt arbete inom EU avseende narkotikafrågor. Narkotikasituationen kan endast hanteras genom gemensamt samarbete på alla nivåer, såväl nationellt, inom Europeiska unionen som internationellt. Regeringen anser att det krävs kraftfulla åtgärder mot olaglig narkotika. Insatser behövs för att minska utbud och efterfrågan av narkotika och uppnå ett bättre skydd för människors liv, hälsa och säkerhet.

Regeringen anser att Europeiska unionens narkotikabyrå har en viktig roll i narkotikaarbetet. Regeringen anser att förslagets påverkan på de nationella kontaktpunkterna behöver analyseras noggrant. Jämställdhetsperspektivet och frågan om jämlik hälsa bör integreras tydligare i mandatet.

Regeringen anser att en restriktiv budgethållning är viktig och att ytterligare finansiering av narkotikabyrån ska göras genom omprioriteringar inom ramen för EU:s fleråriga budgetram. Det är även av vikt att medlemsstaternas nationella kompetens på hälsoområdet respekteras och att EU fortsatt har en samordnande och stödjande funktion.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) inrättades genom rådets förordning (EEG) nr 302/93. ECNN inrättades för att tillhandahålla saklig, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om narkotika, narkotikaberoende och dess konsekvenser på unionsnivå för att på så sätt förse unionen och medlemsstaterna med underlag för politiska beslut och initiativ inom narkotikaområdet. År 2006 omarbetades förordning (EEG) nr 302/93 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1920/2006.

Kommissionen genomförde en utvärdering av ECNN:s verksamhet 2018–2019. I utvärderingen drogs slutsatsen att ECNN överlag är välfungerande, men att ytterligare förbättringar och förstärkningar behövs, inte minst mot den allvarliga narkotikasituationen inom EU. Olaglig narkotika skapar komplexa och ökande säkerhets- och hälsoutmaningar både inom EU och internationellt. Det handlar exempelvis om dödsfall till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftning samt ökad tillgång till olaglig narkotika. Narkotikamarknaden bedöms ha ett värde om minst 30 miljarder euro i försäljningsledet. Olaglig narkotika är den största kriminella marknaden inom EU och det är en huvudsaklig inkomstkälla för organiserad brottslighet. Som en del av utvärderingen ordnade kommissionen flera konsultationer, t.ex. med olika intressenter, allmänheten, civilsamhället, medlemsstater, personal på ECNN m.fl. Vid konsultationerna framkom bl.a. ett tydligt behov av att anpassa ECNN:s mandat till de aktuella utmaningarna som finns

inom narkotikaområdet, såsom blandbruk av olika substanser och den ökade tillgången. Det nuvarande mandatet ansågs inte reflektera rådande narkotikasituation.

Ett annat skäl till kommissionens förslag är att narkotikasituationen inom EU har försämrats. Nuvarande narkotikasituation karaktäriseras av en utbredd tillgång på ett brett spektrum av psykoaktiva substanser med allt högre renhet eller styrka. Genom att tillvarata teknisk utveckling och innovation tillhandahålls substanserna på nya sätt. Konsekvensen blir mer komplexa användningsmönster samt en ökande inverkan på folkhälsa och säkerhet.

Rådet har nyligen beslutat om en ny narkotikastrategi och handlingsplan för EU 2021–2025. I handlingsplanen aviseras att ECNN:s mandat ska ses över till följd av den utvärdering som slutfördes 2019 för att säkerställa att EU-myndigheten spelar en mer avgörande roll när det gäller att ta itu med narkotikaproblematikens nuvarande och framtida utmaningar.

Den 12 januari 2022 presenterade kommissionen ett förslag på nytt mandat för ECNN, som nu också föreslås byta namn till EU:s narkotikabyrå.

1.2 Förslagets innehåll

Målet med det nya mandatet är att säkerställa att EU:s narkotikabyrå är väl rustad för att hantera de nuvarande och framtida utmaningar som narkotikan utgör i EU. Det nya mandatet ska ge möjlighet för denna EU-myndighet att genomföra effektiva åtgärder till stöd för medlemsstaternas ansträngningar inom detta politikområde. EU:s narkotikabyrå ska genom det nya mandatet bli mer operativ, reagera snabbare och mer målinriktat på nya utmaningar, fördjupa övervakning och analys av narkotikasituationen. Mandatet ska även klargöra ramar och inriktning för myndighetens verksamhet

Kommissionens förslag på nytt mandat innehåller revideringar som syftar till att uppnå sju specifika mål.

För det första, bredare täckning av blandbruksfrågor. Blandbruk av olika substanser är utbredd och har ökat. Konsekvensen av detta är bl.a. ökad risk för olika hälsoproblem och sociala problem. De metoder som används är ofta likartade oavsett substans, och informations- och övervakningssystem inom medlemsstaterna hanterar ofta flera substansberoenden tillsammans som en del av en holistisk ansats. I kommissionens förslag breddas därför byråns mandat till att även inkludera arbete med annat substansberoende när dessa substanser, vare sig de är lagliga eller olagliga, intas tillsammans med narkotika. Det nya mandatet innehåller även en definition av blandbruk.

För det andra, ökad kapacitet för övervakning och hotbedömning. EU:s narkotikabyrå behöver kunna reagera snabbare och mer målinriktat på nya utmaningar, samt tillhandahålla mer flexibla och framåtblickande analyser och påverka narkotikasituationen i större utsträckning. I förslaget på nytt mandat stärks därför denna EU-myndighets övervaknings- och

hotbedömningskapacitet. Mandatet innebär också större möjligheter för EU:s narkotikabyrå att ge stöd till enskilda medlemsstater.

För det tredje, etablering av ett virtuellt kriminaltekniskt och toxikologiskt laboratorium. Det finns ett växande behov av kriminaltekniska och toxikologiska data och specialistkompetens. Samordningen mellan laboratorier i medlemsstaterna är bristfällig. Förslaget på nytt mandat innehåller därför inrättandet av ett virtuellt kriminaltekniskt och toxikologiskt laboratorium, dvs. ett specialistnätverk av existerande sådana laboratorier inom medlemsstaterna med kunskap inom narkotikaområdet i kombination med nyinrättat kompetenscentrum inom EU:s narkotikabyrå. Syftet är att ge myndigheten tillgång till mer relevant information och öka dess kapacitet inom området samt att stödja ökat kunskapsutbyte mellan olika laboratorier i medlemsstaterna samtidigt som höga kostnader för inrättande och drift av ett särskilt laboratorium vid EU:s narkotikabyrå undviks.

För det fjärde, stärkt roll för de nationella kontaktpunkterna. Tillhandahållande av data från medlemsstaterna till EU:s narkotikabyrå genom de nationella kontaktpunkterna utgör grunden för systemet för kontroll av narkotika inom EU. Det föreslås att de nationella kontaktpunkterna ska stärkas genom särskilda minimikrav för deras verksamhet, vars uppfyllelse ska certifieras av byrån. I minimikraven ingår bl.a. att de nationella kontaktpunkterna ska kunna agera som ett centralt organ inom medlemsstaterna beträffande all narkotikarelaterade data. Kontaktpunkterna ska inrättas permanent, ha en egen budget samt en viss grad av frihet i hur de utför sin verksamhet. Chefen för den nationella kontaktpunkten ska vara oberoende av instruktioner från den ansvariga nationella myndigheten när den utför sin funktion som chef för den nationella kontaktpunkten. Medlemsstaterna kommer fortsätta att själva bestämma hur de vill inrätta de nationella kontaktpunkterna inom deras nationella rättsliga system. Minimikraven ställs för att säkerställa att de nationella kontaktpunkterna kan leverera den data som behövs på EU-nivå. Varje medlemsstat måste uppfylla minimikraven för kontaktpunkterna för att få tillgång till den medfinansiering från EU som finns tillgänglig för kontaktpunkternas verksamhet.

För det femte, ökad kompetens för informationskampanjer och riskkommunikation. För att hantera narkotikasituationen inom EU behövs effektiva förebyggande insatser. Farliga substanser kan ha en förödande effekt på människors hälsa. I förslaget ingår att byrån ska utforma, utveckla och främja unionsomfattande program och kampanjer för att förebygga narkotikarelaterade problem och öka medvetenheten om narkotikans negativa effekter. Dessa insatser ska ligga i linje med den politiska inriktningen som anges i EU:s gällande narkotikastrategi och handlingsplan. Byrån ska även utfärda varningar om särskilt farliga substanser som finns tillgängliga på marknaden.

För det sjätte, ökad kapacitet i tillgångs- och säkerhetsfrågor. Tillgångs- och säkerhetsfrågorna är en dimension av narkotikafrågan som har ökat i betydelse såväl nationellt som inom EU. Nuvarande mandat för EU:s narkotikabyrå behöver stärka stöd och forskning angående kontroll av tillgång till narkotika och narkotikamarknaden. Mandatet för EU:s narkotikabyrå föreslås därför breddas för att bättre kunna hantera frågor inom detta område. I framtiden ska EU:s narkotikabyrå agera effektivt i fråga om tillgång till narkotika och narkotikamarknaden.

För det sjunde, förtydligande av den internationella dimensionen. Det nuvarande mandatet saknar tydlighet kring byråns ansvar inom det internationella området, dvs. utanför EU. Det internationella arbetet vid byrån bedrivs i dagsläget i projektform eller med provisoriska upplägg, vilket gör det svårt för myndigheten att leva upp till de förväntningar som finns kring den internationella verksamheten. I förslaget på nytt mandat återfinns därför tydligt definierade uppgifter för EU:s narkotikabyrå inom det internationella området inklusive relevanta befogenheter. Byrån ska analysera global utveckling och utvecklingen i tredjeländer som har en potential att påverka EU. Narkotikabyrån får också möjlighet att bidra internationellt i frågor där byrån har kompetens på EU-nivå.

Samtidigt kommer förslaget också att anpassa byråns institutionella ram till Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma syn på decentraliserade EU-myndigheter. Förslaget beaktar såväl EU:s narkotikastrategi och handlingsplan 2021–2025, som det befintliga mandatet och byråns existerande samarbete med olika EU-organ, i synnerhet Europol, Eurojust, CEPOL, EMA och EDCD. Förslaget tar även hänsyn till annan utveckling inom narkotikaområdet som har skett inom EU sedan det befintliga mandatet beslutades.

Sammantaget sammanfattas fördelarna med det nya mandatet med att det ska bidra till större förståelse för narkotikasituationen i EU, sänkta administrativa kostnader i medlemsstaterna samt minskad tillgång och efterfrågan på narkotika inom EU. Förslaget förväntas främst ha påverkan på kommissionen, EU:s narkotikabyrå och nationella myndigheter. Effekterna på andra intressenter, särskilt medborgare, individer och företag, är begränsade och till stor del indirekta genom den bättre förmågan att hantera narkotikasituationen i EU.

Befintliga medel för EU:s narkotikabyrå bedöms vara otillräckliga för de uppgifter som myndigheten bör utföra för att ge bättre förutsättningar att hantera narkotikasituationen. Det uppskattas att en extra budget om cirka 63 miljoner euro samt cirka 40 ytterligare heltidstjänster skulle behövas för återstoden av den fleråriga budgetramen (MFF) 2024–2027 för att säkerställa att EU:s narkotikabyrå har de nödvändiga resurserna för att hantera de arbetsuppgifter som tillkommer med det reviderade mandatet. I dagsläget har myndigheten ca 100 anställda. De medel som enligt förslaget ska tillföras EU:s narkotikabyrå kommer från rubrik 4, Migration och gränshinder, i EU:s

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens förslag på nytt mandat kan komma att på olika sätt påverka arbetet med narkotika vid berörda svenska myndigheter. Analys pågår av förslagets möjliga konsekvenser för svenska förhållanden, inte minst avseende förslaget på förstärkt roll för de nationella kontaktpunkterna. I Sverige är Folkhälsomyndigheten nationell kontaktpunkt för EU:s narkotikabyrå.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De huvudsakliga ekonomiska effekterna är på EU:s fleråriga budgetram genom den aviserade nödvändiga ökade EU-finansieringen av byråns verksamhet. Förslaget kan medföra vissa ökade kostnader på nationell nivå, men beräkningar för detta finns inte tillgängligt och omfattningen bedöms vara begränsad i förhållande till den budgetpåverkan som förslaget får för EU:s budget. Det är i viss mån upp till medlemsstaterna att avgöra hur mycket extra medel de vill tillhandahålla för de olika verksamheter som inryms i förslaget. Därtill syftar förslaget även till att sänka kostnaderna för medlemsstaterna genom minskad administrativ börda inklusive effektivisering av rapporteringsskyldigheter.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat ett förslag om ett nytt mandat för Europeiska unionens narkotikabyrå. Narkotikaarbetet behöver intensifieras. Regeringen anser att det är viktigt med ett välfungerande samarbete mellan berörda EU-myndigheter avseende narkotikafrågor. Narkotikasituationen kan endast hanteras genom gemensamt samarbete på alla nivåer, såväl nationellt, inom Europeiska unionen som internationellt. Regeringen anser att det krävs kraftfulla åtgärder mot olaglig narkotika. Insatser behövs för att minska utbud och efterfrågan av narkotika och uppnå ett bättre skydd för människors liv, hälsa och säkerhet.

Regeringen anser att Europeiska unionens narkotikabyrå har en viktig roll i narkotikaarbetet. Regeringen anser vidare att förslagets påverkan på de nationella kontaktpunkterna behöver analyseras noggrant samt att ett jämförelseperspektiv och frågan om jämlik hälsa bör integreras tydligare i mandatet.

Regeringen anser att en restriktiv budgethållning är viktig och att ytterligare finansiering av narkotikabyrån ska göras genom omprioriteringar inom ramen för EU:s fleråriga budgetram. Det är även av vikt att medlemsstaternas nationella kompetens på hälsoområdet respekteras och att EU fortsatt har en samordnande och stödjande funktion.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har tagit del av förslaget, men fastställda ståndpunkter saknas överlag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända. Förslaget har skickats på remiss till den 4 mars.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för förslaget motsvarar artikel 168 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Artikel 168.1 tredje stycket EUF-fördraget lyder: "Unionen ska komplettera medlemsstaternas insatser för att minska narkotikarelaterade hälsoskador, inklusive upplysning och förebyggande verksamhet". Enligt artikel 168.5 EUF-fördraget, får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, besluta om "åtgärder för övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa".

Att ta itu frågor som relaterar till utbud och narkotikamarknaden stöder såväl en minskning av tillgången till narkotika inom EU som en begränsning av efterfrågan på narkotika, och i slutändan folkhälsan. Hälso- och säkerhetsdimensionerna av narkotikafrågan är naturligt sammanlänkade och kan inte behandlas separat. Därför omfattas innehållet i detta lagförslag av den rättsliga grunden för folkhälsan och går inte utöver vad som är möjligt enligt denna rättsliga grund.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

Av lagförslaget framgår att revidering av det befintliga mandatet bedöms vara nödvändigt. Narkotikasituationen påverkar alla européer och det finns många gemensamma utmaningar bland medlemsstaterna, såväl på hälso- som på säkerhetssidan, vilka behöver tas tag i. Utmaningarna kan inte endast hanteras på nationell nivå, vilket skapar ett mervärde av EU-samarbete i dessa frågor. Det nuvarande mandatet ger endast begränsade möjligheter att arbeta med befintliga utmaningar. Det nya mandatet för EU:s narkotikabyrå avser att stärka byråns arbete inom flera områden och ger byrån bättre förutsättningar att ta itu med gemensamma utmaningar. Detta ligger i EU:s intresse, inte minst med tanke på den senaste tidens på flera sätt försämrade narkotikasituation inom EU. Revideringen av mandatet är del av reaktionen mot denna utveckling. Ett annat syfte med det nya mandatet är att minska den administrativa bördan för medlemsstaterna.

Förslaget bedöms vara proportionerligt, eftersom det är det enda sättet att få ändringarna av mandatet att bli verklighet. Det nya mandatet syftar inte till att ersätta något arbete på nationell nivå, eller att ifrågasätta dess relevans. Narkotikasituationen kan endast hanteras genom arbete tillsammans på alla nivåer, såväl nationellt, som inom EU och internationellt. De minimikrav som ställs i det nya mandatet på de nationella kontaktpunkterna motiveras av att tillgången till data från medlemsstaterna till EU:s narkotikabyrå utgör grunden för att kunna följa upp på EU-nivå hur narkotikasituationen utvecklas.

Regeringens sammantagna bedömning av subsidiaritets- och proportionalitetsfrågorna är att det finns goda skäl för ett stärkt mandat för EU:s narkotikabyrå, bl.a. eftersom narkotikasituationen inom EU har försämrats. Det finns dock anledning att närmare granska vissa av inlagen i förslaget för att säkerställa att de ligger inom ramen för den fördragsfästa kompetensfördelningen. Det behöver vidare även undersökas ytterligare om förslaget de facto kommer minska den administrativa bördan för medlemsstaterna och vilka eventuella kostnader som förslaget skulle kunna medföra för medlemsstaterna samt om dessa i så fall är rimliga.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget förväntas förhandlas i rådet under 2022 och 2023.

4.2 Fackuttryck/termer