

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FAKULTETO  
POLICIJOS TEISĖS IR VEIKLOS KATEDRA

KLIDAS KUCHALSKIS

(Teisės ir policijos veiklos programos magistrantūros  
neakivaizdinių studijų 1 grupės studentas)

**KOVOS SU NETEISĖTA NARKOTINIŲ MEDŽIAGŲ APYVARTA  
STRATEGIJA EUROPOS SĄJUNGOJE IR LIETUVOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas-  
doc. dr. Raimundas Kalesnykas

Vilnius, 2005

## TURINYS

Į VADAS .....	3
1. NARKOTIKŲ KONTROLĖS POLITIKA EUROPOS SĄJUNGOJE: SAMPRATA, SISTEMA IR ANALIZĖ .....	7
1.1. Kovos su neteisėta narkotikų apyvarta strategijos poreikis .....	7
1.2. Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategija ir veiksmų planas .....	9
1.3. Už sienio valstybių kovos su narkotikais strategijų analizė .....	19
2. NACIONALINĖ KOVOS SU NARKOTIKAIS POLITIKA: PRAKTINIS Į GYVENDINIMAS LIETUVOS TEISĖSAUGOS INSTITUCIJŲ VEIKLOS PAVYZDŽIU .....	26
2.1. Neteisėta narkotikų apyvarta Lietuvoje .....	25
2.2. Narkotikų kontrolės politika ir jos raida .....	39
2.3. Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos subjektų kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta strategija .....	41
2.4. Nacionalinė narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės 2004-2008 metų strategija .....	43
2.5. Nacionalinė narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programa .....	48
3. KOVOS SU NARKOTIKAIS STRATEGIJŲ IR PROGRAMŲ EFEKTYVUMO VERTINIMO TYRIMAS .....	55
PABAIGA .....	63
LITERATŪROS SĄRAŠAS .....	67
SANTRAUKA .....	74
PRIEDAI .....	76

## Į V A D A S

**Temos aktualumas.** Pastarąjį dešimtmetį visame pasaulyje vyksta sudėtingi socialiniai, ekonominiai ir politiniai procesai. Penkiolika metų kaip gyvename nepriklausomoje Lietuvoje, penkerius iš jų - naujajame tūkstantmetyje. 2004 metais tapome pilnateisiais NATO ir Europos Sąjungos nariais. Per šį laikotarpį įvykę pokyčiai žmoniems atvėrė platesnį pasirinkimą, davė daugiau laisvės, tačiau kartu pareikalavo ir didesnio aktyvumo, asmeninės iniciatyvos, atsakomybės. Dauguma prisitaikė prie permainų, reformų, rado savo vietą tiek profesinėje, tiek visuomeninėje veikloje. Visgi, dalis visuomenės narių nesugebėjo pasinaudoti atsivėrusiomis galimybėmis. Tai sąlygojo eilės neigiamų socialinių reiškinių, tokių kaip nusikalstamumas, bedarbystė, skurdas, atsiradimą. Nors XX a. įvardijamas kaip analogijų neturintis civilizacijos triumfas, tačiau vienas iš to amžiaus antilaimėjimų yra narkomanija ir su ja susijusios pasekmės. Jungtinių Tautų narkotikų ir nusikalstamumo biuro duomenimis 2004 m. visame pasaulyje narkotikus vartojo apie 200 milijonai asmenų, t. y. 5 % visų planetos 15-64 metų amžiaus gyventojų [87].

**Temos problematika.** Plintanti narkomanija yra viena aktualiausių šių dienų Lietuvos problemų. Socialiniai veiksniai, didelis pelnas, gaunamas iš narkotikų verslo, didėjanti narkotikų pasiūla bei paklausa sąlygojo narkomanijos bei su ja susijusio nusikalstamumo augimą. Neramina tai, kad didėja asmenų, vartojančių narkotikus, skaičius, ypač tarp jaunimo, narkotinės medžiagos plinta laisvės atėmimo vietose, neteisėta narkotikų apyvarta užsiima organizuotos nusikalstamos grupuotės, plečiasi nusikalstamo pasaulio tarptautiniai narkotikų verslo ryšiai, sintetiniai narkotikai gaminami Lietuvoje esančiose nelegaliose laboratorijose.

Dažnai narkotikų problema nagrinėjama tik medicininio požiūriu, vertinant ją kaip piktnaudžiavimą tam tikromis pavojingomis sveikatai medžiagomis, ir pagrindinį vaidmenį paliekant sveikatos apsaugos sferai. Siekiant atskleisti narkomanijos fenomeno, kaip reiškinio esmę, būtina įvertinti visuotinai pripažintą faktą, kad narkotikų paklausa neatsiejama nuo pasiūlos, organizuoto nusikalstamumo, pinigų plovimo. Lietuvoje nusikalstamumas, susijęs su narkotikais, kasmet auga, tačiau dėl didelio latentškumo oficialioji statistika neatskleidžia tikrosios kriminogeninės situacijos. Visgi, už registruotų nusikaltimų dinamika yra įspūdinga: nuo 76 už registruotų nusikaltimų 1990 metais iki 1552 veikų 2004 metais (nusikaltimų per penkiolika metų padaugėjo net 20 kartų).

Nusikalstamumo, susijusio su narkotikais, tendencijos lėmė Lietuvos Respublikos Seimo ir Vyriausybės politiką dėl narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos. Lietuvos valstybė nuo pirmųjų nepriklausomybės atgavimo metų formavo nacionalinius pagrindus kovai su narkotikais pagal tarptautinių sutarčių reikalavimus, siekdama įgyvendinti užsienio šalių patirtimi pagrįstus

projektus bei modelius. Neteisėta narkotikų apyvarta Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintoje Nacionalinio saugumo strategijoje buvo įvertinta kaip vienas iš grėsmingiausių šių dienų iššūkių nacionaliniam saugumui, neigiamai veikiančiu visas visuomeninio gyvenimo sritis, mažinančiu gyventojų saugumą, keliančiu realią grėsmę žmonių sveikatai [31].

Visos pasaulio valstybės, susiduriančios su narkotikų problema, šiai kovai skiria labai didelį dėmesį: išleidžia milžiniškas lėšas, kuria naujus teisės aktus, stiprina institucinius gebėjimus, skatina bendradarbiavimą ir t. t., tačiau užvelgti šių priemonių efektyvumą yra be galo sunku. Nežinūrint visų pastangų, visuomenė mato narkomanijos problemos didėjimą. Rengiamos įvairios strategijos, programos, veiksnių planai, inicijuojamos antinarkotinės kampanijos, kurių efektyvumo Lietuvoje iki šiol niekas nesisistengė įvertinti. Šiuo metu sunku būtų atsakyti į klausimą, ar naudojamos kovos su narkotikais priemonės duoda pridėtinės vertės. Ką reikėtų daryti, kad šie veiksmai būtų efektyvūs ir padėtų sumažinti egzistuojančią problemą? Toks būtų pagrindinis klausimas, į kurį siekiama atsakyti šiame moksliniame darbe. Dėl temos platumo, apsiribota tik narkotikų pasiūlos mažinimo, t. y. teisėsaugos institucijų kompetencijos klausimais. Autorius 13 metų dalyvauja kovos su narkotikais politikos formavime, pagrindinių teisės aktų, reglamentuojančių kovos su narkotikais nuostatas, projektų, metinių analitinių ataskaitų rengime. Jo nuomone, sėkmingai įgyvendinti narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos politiką galima tik turint ilgalaikę strategiją, pagrįstą visuotinai pripažintais elementais: pirmine prevencija, sveikatos priežiūra, reabilitacijos bei reintegracijos sistemų kompleksišku, informacinės sistemos bei mokslinių tyrimų plėtra ir **narkotikų pasiūlos mažinimu**. Būtinai pažymėti, kad teigiamų rezultatų galima pasiekti tik išvardintus elementus įgyvendinant kaip nedalomą visumą, tam skiriant reikiamą politinį dėmesį ir finansinius išteklius, bei įvertinus kovos su narkotikais priemonių efektyvumą.

**Tyrimo objektas.** Šio tyrimo objektas – veiksniai, darantys poveikį kuriant ir įgyvendinant efektyvią narkotikų kontrolės strategiją. *Tyrimo dalykas* – teisėsaugos institucijų kovos su narkotikais strategijos, jų turinys ir elementų tarpusavio ryšiai.

**Tyrimo tikslas.** Pagrindinis tyrimo tikslas - socialiniu, teisiniu, administraciniu ir politiniu požiūriu įvertinti Europos Sąjungos ir Lietuvos kovos su narkotikais strategijų /programų efektyvumą, atsižvelgiant į šių dienų narkomanijos ir neteisėtos narkotikų apyvartos didėjimo problemas, bei pateikti jų analizę.

**Tyrimo uždaviniai.** Pagrindiniam darbo tikslui pasiekti keliami šie uždaviniai:

- remiantis ES ir Lietuvos praktika, įvertinti teorinius ir praktinius požiūrius į kovos su narkotikais strategijų modelius;

- nustatyti Europos Sąjungos bei atskirų valstybių narių kovos su narkotikais strategijų ir programų reikšmingus parametrus, jų poveikį narkomanijos problemos mažinimui;
- išanalizuoti kovos su narkotikais politikos formavimo ypatumus ir problemas Lietuvoje;
- nustatyti nacionaliniu lygiu vykdomų kovos su narkotikais priemonių santykį su Europos Sąjungos ir Lietuvos formuojama narkotikų kontrolės politika;
- suformuoti ir įvertinti kovos su narkotikais strategijų efektyvumą bei jų įgyvendinimo galimybes.

**Hipotezė.** Kovos su narkotikais politikos nenuoseklumas, pagrindinių programinių dokumentų nesubalansuotumas ir dubliavimasis, moksliniais tyrimais nepagrįstų priemonių vykdymas, didelis atotrūkis tarp narkotikų politikos formuotojų ir vykdytojų galėtų nulemti narkotikų kontrolės (ne) efektyvumą.

**Tyrimo šaltiniai ir metodai.** Darbe panaudoti šie šaltiniai: Europos Sąjungos ir Lietuvos teisės aktai, atskirų užsienio valstybių narkotikų kontrolės programiniai dokumentai, Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (toliau – ENNSC), Europolo, Jungtinių Tautų ir kitų tarptautinių organizacijų publikacijos, mokslinė bei metodinė literatūra, empirinė medžiaga, surinkta anketavimo bei interviu būdu, taip pat paties autoriaus patirtis ir žinios, įgytos tiesiogiai dalyvaujant kovos su narkotikais politikos formavime ir bendraujant su mokslininkais, valstybės tarnautojais bei nusikaltimų tyrėjais (tyrimo programa pateikta *1 Priede*).

Nagrinėjant pasirinktą temą, laikytasi teorinio analitinio pobūdžio krypties. Analizuojant literatūros šaltinius, Europos Sąjungos, Lietuvos Respublikos, kitų šalių teisės aktus, buvo siekiama apibendrinti ir kritiškai interpretuoti vyraujančias idėjas, pateikti problemų sprendimo būdus bei rekomendacijas ir pasiūlymus narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimo gerinimui. Magistro baigiamąjame darbe rengimo metu surinkta informacija buvo panaudota praktikoje, rengiant Nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos strategijos 2004–2008 metams projektą, Nacionalinės narkotikų kontrolės bei narkomanijos prevencijos programos 2004–2008 metams projektą, dalyvaujant Europos Sąjungos Tarybos Horizontaliosios narkotikų darbo grupės veikloje, svarstant ir teikiant siūlymus dėl Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos 2005–2012 metams ir Veiksmų plano 2005–2008 metams projektų.

Magistro baigiamajame darbe, vadovaujantis empiriniais (duomenų rinkimo: apklausa, interviu, mokslinių šaltinių ir dokumentų studija) ir teoriniais (kiekybiniais: surinktų duomenų apdorojimo bei kokybiniais: vertinamosios ir lyginamosios analizės) metodais, buvo išanalizuoti pagrindiniai teisiniai dokumentai bei mokslinė literatūra ir pateiktos rekomendacijos efektyvios strategijos sukūrimui [65]. Darbe siekiama atkreipti dėmesį į šiuos pagrindinius aspektus: esamą narkotikų situaciją Europos Sąjungoje ir Lietuvoje, ankstesnių ir dabartinių kovos su narkotikais strategijų analizę, programų kūrimą ir vykdytojų poreikių išsiaiškinimą.

***Darbo praktinė vertė ir mokslinis naujumas.*** Riboti tyrimo šaltiniai ir pasirinktas konceptualaus tyrimo aspektas jau savaime sudaro pagrindą darbo vertei ir naujumui. Atskirus nelegalios narkotikų apyvartos klausimus nagrinėjo prof. J. S. Pečkaitis, dr. E. Gruodytė, dr. E. Latauskienė, dr. A. Astrauskienė, A. Kestenis ir kiti autoriai, tačiau išsami kovos su narkotikais politikos analizė ir vertinimas bei strategijų efektyvumo problema Lietuvoje dar nebuvo nagrinėta. Tai parodo temos **teorinį ir praktinį reikšmingumą**. Nagrinėjamas probleminis klausimas yra svarbus ne tik narkotikų politikos formuotojams, bet ir jos vykdytojams (strategijų kūrėjams bei jų įgyvendintojams). Parengtas mokslinis darbas turės įtakos narkotikų politikos formavimui ateityje, kuriant efektyvią kovos su narkotikais strategiją, tuo labiau, kad artimiausiu metu Lietuvoje, atsižvelgiant į naujos Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos 2005-2012 metams nuostatas, planuojama tobulinti galiojančią Nacionalinę kovos su narkotikais ir narkomanijos prevencijos programą 2004-2008 metams.

***Darbo struktūra.*** Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, dėstomoji dalis iš trijų skyrių, aštuonių poskyrių, išvados, siūlymai ir rekomendacijos, pateikiamas naudotos literatūros sąrašas bei apibendrinta ir iliustruota empirinio tyrimo medžiaga.

# 1. NARKOTIKŲ KONTROLĖS POLITIKA EUROPOS SĄJUNGOJE: SAMPRATA, SISTEMA IR ANALIZĖ

## 1.1. Kovos su neteisėta narkotikų apyvarta strategijos poreikis

Tam, kad galėtume išsiaiškinti iškeltą problemą ir sėkmingai analizuoti mums rūpimus literatūros šaltinius bei teisės aktus, privalome išsiaiškinti pagrindinių magistro baigiamajam darbui aktualių sąvokų reikšmę. Akivaizdu, kad kalbant apie kovos su narkotikais strategijas, programas, priemonių planus ir pan., turime suvokti, šių kategorijų prasmę.

Terminas *strategija* neturi vieno aiškaus apibrėžimo. Jis buvo ir yra vartojamas įvairiame kontekste. Ko gero, aiškiausias ir labiausiai nusistovėjęs jis yra karinėje terminologijoje. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas strategiją apibrėžia kaip pagrindinę karybos šaką, nagrinėjančią karo rengimą ir vadovavimą jam [56]. Kitokia strategijos reikšmė vadyboje, sporte, nors esminių skirtumų tarp įvairių šio termino reikšmių nėra [64]. Pats žodis „strategija“ kildinamas iš graikiško – „strategia“, kuris reiškia „vadovavimas“ [84]. Pirmasis šiuolaikinis mokslinis strategijos apibrėžimas pateiktas Chandler (1962). Pasak jo, strategija apima tris pagrindinius elementus: tikslus, visų pirma ilgalaikius, organizacijos veiklos kryptį ir reikiamus tikslo pasiekimo resursus [64]. Taigi, **strategija** – tai kompleksinis valdymo sprendimas, skirtas išspręsti valdymo subjektui aktualią problemą, tuo pačiu suformuojant kokybiškai naują situaciją, kitaip tariant – tai sprendimas, kuriuo siekiama panaikinti esamą problemą. Pagrindinis strateginio sprendimo požymis yra tas, kad jis visada orientuotas į valdymo subjektui aktualios problemos išsprendimą (pašalinimą), o jo įgyvendinimo pasekoje suformuojama nauja situacija ir pasiekiami kokybės pokyčiai. Strateginiai sprendimai visada yra vienetiniai ir pirmapradžiai, t. y. jie tampa pagrindu kitiems sprendimams. Dažniausiai strateginiai sprendimai būna ilgalaikiai, nes kokybiniai pokyčiai reikalauja ilgo laikotarpio, arba strateginių sprendimų įgyvendinimo pasekmės pasireiškia ilgai. Dėl to strateginis valdymas siejamas su ilgalaikėmis perspektyvomis, nors antra vertus, toks požymis yra pasenęs, nes ilgalaikiškumas, iš principo, yra tik pasekmė. Taigi, kalbant apie nelegalią narkotikų apyvartą, galime teigti, kad turime labai aiškiai šių dienų problemą – narkomaniją, kurią reikia vienokiu ar kitokiu būdu spręsti, t. y. sukurti kovos su narkotikais strategiją ir, įgyvendinus ją, suformuoti kokybiškai naują situaciją – visuomenę be narkotikų. Strateginiai sprendimai yra priimami strateginio planavimo stadijoje. **Strateginis planavimas** – tai formalizuota sistema, užtikrinanti viso strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir darbo išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, realizavimą, taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus [45]. Kitaip sakant, tai

problemos sprendimo procesas [79]. Strateginiai sprendimai pasižymi neapibrėžtumu, jiems būdingas tikimybės požymis. Galima teigti, kad akcentuojami keturi bendri pagrindiniai elementai, kuriuos strategija turi įvertinti: aplinka su jos teigiamais ir neigiamais aspektais, pagrindiniai veiklos tikslai, situacijos analizė ir planai, kaip naudoti turimus resursus [64].

**Strateginiai tikslai** – tai siektini veiklos rezultatai, susiję su atitinkamais poreikiais, sąlygomis ir galimybėmis [45]. Tikslai apibrėžiami kaip kiekybiškai išreikšti, norimi rezultatai, kurie turi būti pasiekti per nurodytą laikotarpį. Jie turi tenkinti penkis reikalavimus: tikslas turi būti susijęs su viena konkrečia užduotimi; tikslas turi būti susijęs su rezultatu, o ne su vykdoma veikla; tikslas turi būti išmatuojamas; turi būti tiksliai apibrėžtas tikslo siekimo terminas; tikslas turi būti pakankamai didelis, bet pasiekiamas [79].

Teorijoje išskiriami šie strateginių sprendimų parengimo etapai:

1. Problemų diagnostika. Jos esmė yra nustatyti, apibrėžti ir įvertinti valdymo subjektui aktualią problemą, kurios pašalinimas reikalautų strateginio sprendimo. Diagnostika savo prigimtimi išreiškia pažinimą, kurio svarbiausias būdas yra analizė. Analizė yra realaus arba virtualaus pažinimo objekto ir situacijos (aplinkos) detalizavimas.
2. Vizija. Tai valdomojo objekto idealios (siektinos) būsenos charakteristika. Apibrėžiant viziją, turėtų būti numatomas problemų, identifikuotų diagnostikos stadijoje, pašalinimas. Vizija – tai strategijos įgyvendinimo rezultato savybė.
3. Valdymo subjekto misijos nustatymas (apibrėžimas). Misija skirta subjekto įgaliojimų ir jo gebėjimų ribų aprašymui. Jos turinys išreiškia subjekto paskirtį, funkciją ir gebėjimus, padarant ir įgyvendinant strateginius sprendimus.
4. Tikslų struktūros suformavimas. Tikslai turi būti suvedami į vieną sistemą (medį), kurios pagalba galima nustatyti jų įgyvendinimo technologinę grandinę, t. y. kokiomis priemonėmis ir kokia seka judama prie pagrindinio tikslo.
5. Priemonių, reikalingų strateginiams tikslams pasiekti, rengimas ir pagrindimas. **Priemonė** (projektas) – tai užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas (veiksmai), kuriam naudojami žmogiškieji, finansiniai ir materialiniai ištekliai. Tai tarsi perėjimas nuo žemesnio tikslo prie aukštesnio. Strategija turi aiškiai apibrėžti kiekvienos priemonės išteklius bei jų gavimo šaltinius ir sąlygas.

Kitaip nei strategijos, teorijoje apibrėžiamas *programos* terminas, nors dažnai šios dvi skirtingos sąvokos, formuojant kovos su narkotikais politiką, suvienodinamos arba painiojamos, nekreipiant dėmesio į jų prasmę. **Programa** - tai strateginio veiklos plano dalis, kurioje nustatyti tikslai, uždaviniai, priemonės (projektai), vertinimo kriterijai ir numatomi asignavimai [45]. Šis žodis kildinamas iš graikiškojo - „programma“, kuris reiškia „paskelbimas“. Kitai tariant, tai kokio nors veikimo planas [84]. Lietuvių kalbos žodynas programą taip pat apibrėžia kaip



veikimo, darbo ir kt. planą. Matome, kad programos terminas labiau tinka konkrečios strategijos įgyvendinimo priemonių planui apibrėžti.

Apibendrinant, galime suformuluoti **narkotikų kontrolės politikos** apibrėžimą. Tai oficialiai reiškiami tikslai ir strategijos, kuriais siekiama paveikti neteisėtų narkotikų pasiūlą ir paklausą šalyje ar bendruomenėje. Tai sudedamoji valstybės už sienio ir vidaus politikos dalis, kurią įgyvendinant turi būti skiriamas tiek politinis dėmesys, tiek reikiami finansiniai bei žmogiškieji resursai. Narkotikų kontrolės politika apima švietimą, gydymą, su narkotikais susijusius įstatymus, jų vykdymo kontrolę ir valstybės sienų apsaugą.

Taigi, išsiaiškinę pagrindinius apibrėžimus bei strateginių sprendimų, strateginio planavimo ir kitų aktualių sąvokų prasmę, galime paanalizuoti, kaip ši teorija yra taikoma realiame kovos su nelegalia narkotikų apyvarta politikos formavime Lietuvoje ir Europos Sąjungoje. Pamatysime, kad dažnai Lietuvos kovos su narkotikais strategijos rengimo ir įgyvendinimo etapuose šių pagrindinių teoriškai pagrįstų reikalavimų yra nepaisoma.

## **1.2. Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategija ir veiksmų planas**

Europos Sąjungos norminiai aktai dėl narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos yra grindžiami pagrindiniais bendrijos teisės principais ir vertybėmis, t. y. pagarba žmogiskajam orumui, laisve, demokratija, lygybe, solidarumu, teisine valstybe ir žmogaus teisėmis, taip pat tarptautinėmis sutartimis bei Jungtinių Tautų konvencijomis. 1961 m. Jungtinių Tautų Bendroji narkotinių medžiagų konvencija, 1971 m. Jungtinių Tautų Psichotropinių medžiagų konvencija ir 1988 m. Jungtinių Tautų Konvencija dėl kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta nustato pagrindinius reikalavimus narkotikų kontrolės ir neteisėtos narkotikų apyvartos srityse [16, 17, 18]. Europos Sąjungos sutarties VI antraštinėje dalyje numatoma nauja bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų srityje sistema, o šios sutarties 29 straipsnyje nustatytas tikslas - suteikti piliečiams aukšto lygio saugumą laisvės ir teisingumo erdvėje, vykdant bendrus valstybių narių veiksmus [6]. Tai yra ne kas kita, kaip vienas iš pagrindinių Europos Sąjungos kovos su organizuotu nusikalstamumu politikos elementų [78]. Šio tikslo turi būti siekiama užkardant nusikalstamumą, tame tarpe ir neteisėtą narkotikų apyvartą. Sutartyje nurodytos sritys, kurioms valstybės narės turėtų skirti daugiausia dėmesio: kova su narkotikais, terorizmu, organizuotu nusikalstamumu, bendradarbiavimas baudžiamosios teisės klausimais, policijos bendradarbiavimas ir kt. Konvencija dėl Europolo įsteigimo teisiškai sustiprino veiklos, susijusios su organizuotu nusikalstamumu ir neteisėta prekyba narkotikais sritis. Jos tikslas – skatinti efektyvesnę valstybių narių kompetentingų institucijų veiklą ir bendradarbiavimą, siekiant užkirsti kelią sunkiems tarptautiniams organizuotiems nusikaltimams ir kovojant su jais

[15]. Kova su narkotikų kontrabanda yra ne tik valstybių strateginis uždavinys, bet ir integrali Europos Sąjungos politikos sritis. Be aukščiau paminėtų konvencijų, Europos Sąjungos kovos su narkotikais *Acquis* apima ir visą eilę kitų teisės aktų. Svarbiausi iš jų yra Tarybos sprendimas dėl keitimosi informacija apie naujas psichoaktyvias medžiagas, jų rizikos įvertinimo ir kontrolės [22], Tarybos pamatinis sprendimas, nustatantis būtiniausias nuostatas dėl nusikalstamų veikų sudėties požymių ir bausmių neteisėtos prekybos narkotikais srityje [21], Tarybos pamatinis sprendimas dėl jungtinių tyrimo grupių [20], taip pat rekomendacinio pobūdžio dokumentai dėl įstatyminės bazės ir kovos su narkotikais praktikos suderinimo [14], policijos ir muitinės sutarčių sudarymo kovai su narkotikais [9], narkotikų turizmo problemos [8], bausmių už sunkius neteisėtos narkotikų apyvartos nusikaltimus [7] ir kt. Remiantis šiais principais bei teisės aktais ir buvo rengiama Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategija.

Pirmoji Lietuvai aktuali Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategija ir veiksmų planas buvo patvirtinti 2000–2004 metams. Būtent šiais dokumentais vadovavomės, formuodami nacionalinę kovos su narkotikais politiką, rengiantis narystei Europos Sąjungoje ir derinant savo teisės aktus su bendrijos normine baze. 2000-2004 metų strategija rėmėsi Amsterdamo sutarties nuostatomis bei jos teikiamomis galimybėmis ir buvo pagrįsta naujais principais, apimančiais:

- subalansuotą ir integruotą požiūrį į narkomanijos plitimą, užtikrinant, kad narkotikų problema būtų Europos Sąjungos vidaus ir užsienio politikos prioritetu;
- kiekvienos vykdomos priemonės vertinimą;
- prioritetų teikimą narkomanijos prevencijai, narkotikų paklausos, neigiamų narkotikų vartojimo pasekmių mažinimui, integralios, kompleksinės ir subalansuotos kovos su organizuotu nusikalstamumu ir neteisėta narkotikų apyvarta bei kitomis su narkotikais susijusiomis nusikaltimų rūšimis vykdymui;
- tarptautinio bendradarbiavimo ir paramos naujoms valstybėms narėms bei šalims kandidatėms stiprinimą, bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis plėtojimą;
- objektyvių, patikimų ir palyginamų duomenų apie narkomanijos reiškinį rinkimą, analizavimą ir platinimą [1].

Europos Komisija, įvertinusi 2000-2004 metų Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos ir veiksmų plano rezultatus, padarė išvadą, kad kovoje su narkotikais buvo pasiekta didelės pažangos. Teigiama, kad dauguma plane išdėstytų veiksmų yra įgyvendinti, tačiau neturima duomenų apie tai, kad narkotikų vartojimo paplitimas būtų **ženkliai** sumažėjęs, o galimybės įsigyti narkotikų buvo **ženkliai** sumažintos, kaip to reikalavo strategija. Tokiu būdu konstatuota, kad **pagrindiniai strateginiai tikslai nebuvo pasiekti** [5]. Visgi, taip ir liko neišaiškinti, iki kokios ribos šioje strategijoje buvo siekiama sumažinti narkotikų vartojimą bei jų

pasiūlą, t. y. terminas „ženklu“ sumažinimas buvo labai neapibrėžtas ir niekuo nepagrįstas. Tačiau 2005 m. sausio mėn. Europos Sąjungos Tarybos Horizontaliosios narkotikų darbo grupės posėdyje pripažino ir Europos Komisija, siūlydama ateityje vengti tokių neapibrėžtumų, kurių neįmanoma įvertinti jokiais rodikliais. Europos Sąjungos kovos su narkotikais veiksmų planas 2000–2004 metams numatė konkrečius veiksmus ir priemones Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos įgyvendinimui [12]. Šis planas turėjo padėti pagrindą narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimo vertinimui. Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijoje 2000–2004 metams buvo akcentuojama, kad vertinimas turi būti sudėtinė Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos dalis [13]. Įvertinimų rezultatus turi būti atsižvelgiama ruošiant naujas programas. Deja, siekiant užtikrinti veiklos lankstumą, daugumai priemonių konkretūs terminai nebuvo nustatyti, nepatvirtintos darbo grupės ar atskiros institucijos veiksmų įgyvendinimui. Buvo manoma, kad taip daugiau laisvės bus suteikta pirmininkavimą Europos Sąjungos Taryboje perimančioms šalims. Kiekviena pirmininkaujanti valstybė savo programoje pagrindinį dėmesį turėjo skirti veiksmų plano įgyvendinimui. Tenka pripažinti, kad iki 2004 m. tiek valstybės narės, tiek ir Europos Komisija veiksmų prieš narkotikus vertinimui teikė nepakankamą dėmesį. Šios išvados buvo labai svarbios, rengiant naująją **Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategiją 2005-2012 metams** (toliau – ES Strategija), kurią 2004 m. gruodžio mėn. patvirtino Europos Vadovų Taryba. Komisijos nuomone, atsižvelgiant į kritiką dėl Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos 2000-2004 metams įgyvendinimo, ateityje būtina apsispręsti, ar tokios bendros Europos iniciatyvos duoda realios naudos, mažinant narkotikų problemą, ir ar verta eikvoti laiką, rengiant ir įgyvendinant šio pobūdžio programinius dokumentus. Būtent ši nauja ES Strategija ir turės atsakyti į pastarąjį Komisijos iškeltą klausimą. Kaip pažymėta 2004 m. lapkričio mėn. Roterdame vykusio nacionalinių narkotikų koordinatorių susitikime, naujosios ES Strategijos laukia labai dideli išbandymai. Jei jos pagrindinių tikslų nepavyks įgyvendinti, ji gali tapti paskutiniąja bendra Europos Sąjungos strategija. Dėl šios priežasties, naujuose strateginiuose teisės aktuose privaloma nustatyti aiškius ir konkrečius tikslus bei prioritetus, kuriuos būtų galima pasiekti ir įvertinti tam tikrais rodikliais, apibrėžiant atsakomybę už jų įgyvendinimą bei įvykdymo terminus. Pagrindinis ES Strategijos tikslas yra padidinti nacionalinių strategijų teikiamą naudą, laikantis subsidarumo bei proporcingumo principų. Šis tikslas paremtas trimis pagrindinėmis tezėmis:

- Europos Sąjunga siekia prisidėti prie aukšto sveikatos apsaugos, gerovės ir socialinės sanglaudos lygio užtikrinimo, papildydama valstybių narių veiklą narkotikų vartojimo prevencijos bei mažinimo, narkomanijos ir su narkotikais susijusios žalos sveikatai bei visuomenei srityse;

- Europos Sąjunga ir jos valstybės narės siekia užtikrinti aukštą plačiosios visuomenės saugumo lygį, imdamosi veiksmų, kovojant su narkotikų gamyba, tarptautine prekyba narkotikais bei prekursorių panaudojimu narkotikams gaminti, ir stiprindamos prevencinius veiksmus prieš nusikaltimus, susijusius su narkotikais bei vykdydamos veiksmingą bendru požūriu pagrįstą bendradarbiavimą;
- Europos Sąjunga, siekdama užtikrinti, kad veiksmai nacionaliniu, regioniniu ir tarptautiniu lygiu papildytų vienas kitą ir prisidėtų prie kovos su narkotikais politikos veiksmingumo Sąjungoje ir jos santykiuose su kitais tarptautiniais partneriais, stiprina koordinavimo mechanizmus [10].

Siekdama šių tikslų, Europos Sąjunga pripažįsta, jog yra iš dalies atsakinga už pasaulinę narkotikų problemą, tiek kaip trečiųjų šalių kilmės narkotinių ir psichotropinių medžiagų vartotoja, tiek kaip narkotikų, pirmiausia sintetinių, gamintoja bei eksportuotoja. ES Strategija pagrįsta reguliariu narkomanijos reiškinio, jo pasekmių stebėseną (monitoringu), taip pat pačios strategijos vertinimu, paremtu ENNSC ir Europolo atliekamais tyrimais. Remiantis šiais vertinimais galima nustatyti būsimas tendencijas, pagerinti žinias apie narkomanijos reiškinį, priimti optimesnius sprendimus. Kaip teigiama Europolo ir ENNSC ataskaitose apie narkotikų situaciją Europos Sąjungoje bei Jungtinių Tautų Narkotikų ir nusikalstamumo biuro metiniame pranešime, apie 200 milijonų žmonių (5% pasaulio gyventojų) yra bent kartą bandę narkotikų, kurių vartojimo tendencijos kasmet didėja [59, 69, 87]. Organizuoto nusikalstamumo Europoje analizė leidžia daryti išvadą, kad viena pagrindinių šiuolaikinio organizuoto nusikalstamumo veiklos sritimi reikėtų laikyti narkotikų verslą, kuris dažniausiai yra svarbiausias nusikalstamų grupuočių pajamų šaltinis. Ekspertų duomenimis, operacijų, susijusių su narkotikų verslu, mastas pasaulyje gali siekti iki 500 milijardų JAV dolerių [70].

Didžiausia šių dienų Europos Sąjungos problema yra **sintetiniai narkotikai**. Manoma, kad kasmet pasaulyje nelegaliai pagaminama apie 500 tonų šių medžiagų, kurių nelegali apyvarta sudaro apie 65 milijardus JAV dolerių [59, 77]. Europos Sąjunga tapo pagrindine amfetamino tipo stimuliuojamųjų medžiagų gamintoja ir tiekėja trečiosioms šalims. Nors didžioji dalis šių narkotikų pagaminama Nyderlanduose ir Belgijoje, tačiau nelegalios laboratorijos sparčiai plečiasi Lenkijoje, Vokietijos šiaurėje, Estijoje ir Lietuvoje, o taip pat ne Europos Sąjungos valstybėse: Serbijoje ir Juodkalnijoje bei Bulgarijoje. Vidutiniškai kasmet Europoje konfiskuojama apie 19,3 mln. *ecstasy* tablečių, aptinkama nuo 55 iki 65 amfetamino tipo stimuliuojamųjų medžiagų gamybos ir sandėliavimo vietų.

**Heroino** ir kokaino vartotojų skaičius Europoje įgavo stabilumo požymių, tačiau sunku prognozuoti ar tie požymiai išliks, nes Afganistano ūkininkai didina aguonų pasėlių plotus. Manoma, kad 2004 m. Afganistane buvo užaugintas didžiausias kada nors buvęs aguonų derlius

(daugiau kaip 100 000 hektarų), todėl artimiausiais metais heroino pasiūla galimai padidės. Skaičiuojama, kad Afganistanas pagamina 75 % pasaulinės heroino produkcijos. Didžiąją dalį heroino apyvartos Europos Sąjungoje kuruoja albanų nusikalstamos grupuotės. Šis narkotikas Europos Sąjungos teritoriją pasiekia Balkanų ir Šilko keliais. Teigiama, kad pasaulyje kasmet pagaminama apie 500 tonų heroino, o Europos Sąjungoje jo suvartojama iki 135 tonų [59, 87]. Europai priskiriama šiek tiek daugiau nei ketvirtadalis pasaulyje konfiskuoto heroino kiekio.

Pagrindinės **kokaino** kilmės šalys yra Pietų Amerikos Andų kalnų regiono valstybės: Kolumbija, Bolivija ir Peru. Teigiama, kad Kolumbijoje pagaminama apie 70 % visos pasaulinės kokaino produkcijos [87]. Didžioji dalis kokaino į Europos Sąjungą patenka jūros keliu, tiesiogiai iš Kolumbijos, Venesuelos, Ekvadoro, Surinamo ir Argentinos. Pastaruoju metu kokainas vis dažniau gabenamas per Karibų jūros salas. Didžioji dalis kokaino į Europą patenka per Ispaniją, Portugaliją ir Nyderlandus, mažesnę dalis - per Prancūziją ir Jungtinę Karalystę. Kokaino vartojimas kai kuriose Europos Sąjungos (ypač Vakarų Europos) valstybėse yra didelė problema. Teigiama, kad pasaulyje kasmet pagaminama apie 655 tonų kokaino, iš kurių apie 250 tonų patenka į Europos Sąjungą [59, 87].

**Kanapės** - tai bene populiariausias narkotikas visame pasaulyje, tame tarpe ir Europos Sąjungoje. Jas vartoja net 161 milijonas žmonių. Kasmet pasaulyje pagaminama apie 47 400 tonų kanapių žaliavos. Pagrindinės šalys gamintojos – Marokas, Pakistanas, Indija ir Afganistanas [87]. Europoje yra didžiausia kanapių dervos rinka.

Atsižvelgiant į esamą narkotinę situaciją Europos Sąjungoje, buvo suformuluoti pagrindiniai ES Strategijos bei **ES kovos su narkotikais veiksmų plano 2005-2008 metams** (toliau – ES Veiksmų plano) prioritetai. ES Strategija apima 5 sritis: koordinavimą, dvi politikos sritis – paklausos mažinimą ir pasiūlos mažinimą, bei dvi susijusias temas – tarptautinį bendradarbiavimą ir informaciją, mokslinius tyrimus ir vertinimą. Nagrinėsime tik tas strategijos sritis, kurios yra susijusios su pasiūlos mažinimo klausimais bei teisėsaugos institucijų bendradarbiavimu. Pastebima, kad naujojoje ES Strategijoje bei ES Veiksmų plane, lyginant su ankstesniais atitinkamais dokumentais, narkotikų pasiūlos mažinimo klausimams skiriamas žymiai didesnis dėmesys, o svarbiausia, neapsiribojama vien deklaratyviais šūkiais, skatinančiais „geriau kovoti“, „geriau bendradarbiauti“ ir pan. Pagrįstai galima teigti, kad naujosios Europos Sąjungos šalys, tame tarpe ir Lietuva, pirmą kartą dalyvaudamos ES Strategijos ir ES Veiksmų plano rengime, įnešė didelį indėlį, padėdamos atkreipti dėmesį į naujas Europos Sąjungai gresiančias problemas. Pastebėtina, kad Estijai, Lenkijai ir Lietuvai gana ilgai teko įrodinėti senosioms valstybėms narėms apie iš Rusijos bei kitų rytinių Europos Sąjungos kaimynių kylančią realią grėsmę narkotikų srityje (tai ne tik heroino kontrabandos, bet ir ŽIV/AIDS, pinigų plovimo problema ir kt.). Galiausiai bendradarbiavimo su Rusija, Ukraina ir Baltarusija

stiprinimo priemonėms buvo pritarta. Apskritai, pastebimas reiškinys, kai atskiros valstybės narės, siūlydamos priemones ir veiksmų planus, dažniausiai mato tik savo nacionalines problemas, kurias stengiasi pateikti kaip pačias svarbiausias visos Europos Sąjungos mastu. Galbūt dėl šios priežasties ES Strategijoje ir ES Veiksmų plane atsirado per daug vietinio lygio problemų išryškėjimo, taip pat tam tikrų deklaratyvaus pobūdžio nuostatų, atkreipiančių dėmesį į vieną ar kitą probleminį klausimą, kurį būtų galima išspręsti ir be Europos Sąjungos įsikišimo. Iš kitos pusės, tai visiškai suprantamas reiškinys. Europos Sąjungoje sprendimai teisingumo ir vidaus reikalų srityje priimami bendro sutarimo principu. Tokioje situacijoje kompromisai yra neišvengiami.

Pagrindiniai prioritetai ir priemonės ES Strategijoje buvo suformuoti, remiantis ilgalaikę praktiką, atlikta narkotinės situacijos analize ir ankstesnės strategijos pamokomis. Strategijos 4-ajame skyriuje „Politikos sritis: pasiūlytos mažinimas“ numatyta, kad iki 2012 metų turi būti pagerinta teisėsaugos institucijų veikla, skirta kovai su narkotikų gamyba, prekyba, prekursorių apyvarta, pinigų, gautų iš narkotikų, plovimu, ypatingą dėmesį skiriant su narkotikais susijusiam organizuotam nusikalstamumui ir ieškant būdų sustiprinti prevencinę veiklą, skirtą su narkotikais susijusiems nusikaltimams užkardyti. Šiam rezultatui pasiekti, daugiausia dėmesio turėtų būti skirta tokiems prioritetams:

- strateginio bendradarbiavimo stiprinimui, siekiant pagerinti operatyvinę veiklą;
- veiksmingo valstybių narių teisėsaugos bendradarbiavimo, naudojant esamas priemones ir struktūras, stiprinimui;
- neteisėto narkotikų importo ir eksporto prevencijai;
- valstybių narių, susiduriančių su tomis pačiomis su narkotikais susijusiomis problemomis, bendradarbiavimo stiprinimui teisėsaugos, baudžiamųjų nusikaltimų ir kriminalistikos srityse;
- teisėsaugos pastangų, nukreiptų į trečiąsias šalis, ypač šalis gamintojas ir regionus, esančius narkotikų gabenimo kelyje, stiprinimui.

Išvardintiems prioritetams įgyvendinti ES Veiksmų plane numatytos konkrečios priemonės, tokios kaip operatyvinių ir žvalgybinių teisėsaugos projektų (bendrų tyrimo grupių, bendrų muitinių operacijų) įgyvendinimas, aktyvesnis Europolo operatyvinio ir strateginio potencialo panaudojimas, Europos Sąjungos išorės sienų kontrolės stiprinimas, konkrečių veiksmų kovojant su tarptautine prekyba narkotikais bendrijos viduje atlikimas, apsikeitimas geriausia praktika, ypatingą dėmesį atkreipiant į kovą su sintetiniais narkotikais ir prekursoriais, ypač į Europos Sąjungą importuotų sintetinių narkotikų prekursorių, kontrolės užtikrinimą ir kitos [11]. Reikia pažymėti, kad atsižvelgiant į ES Strategijos ilgalaikiškumą (8 metų laikotarpis), buvo nuspręsta parengti du veiksmų planus: 2005-2008 metams ir 2009-2012

metams. Pastarasis planas bus patvirtintas tik įvertinus pirmąjį. Tikėtina, kad šios naujovės Europos Sąjungos narkotikų politikos formavime atneš pridėtinės vertės, t. y. padarys ES Strategiją dinamiškesnę, o planuose numatytas priemonės priartins prie realios situacijos. Tokiu būdu numatyti veiksmai galės būti lengviau įgyvendinami.

ES Strategijos 5-ame skyriuje „Susijusi tema: tarptautinis bendradarbiavimas“ numatyta, kad iki 2012 metų turi būti pasiektas veiksmingesnis ir aktyvesnis valstybių narių bei Komisijos veiklos koordinavimas, skatinant ir palaikant subalansuotą požiūrį į narkotikų ir prekursorių problemą santykiuose su tarptautinėmis organizacijomis ir trečiosiomis šalimis. Tai bus daroma, siekiant sumažinti narkotikų gamybą ir tiekimą Europai. Pagalba trečiosioms šalims prioritetingose srityse, mažinant narkotikų pasiūlą, traktuojama kaip neatskiriama politinio ir vystomojo bendradarbiavimo dalis. Šiam rezultatui pasiekti, daugiausia dėmesio turėtų būti skirta tokiems prioritetams:

- koordinuotiems, veiksmingiems ir aktyvesniems Sąjungos veiksams tarptautinėse organizacijose ir forumuose, stiprinantiems ir skatinantiems subalansuotą požiūrį į narkotikų problemą;
- specialioms pastangoms, susijusioms su šalimis kandidatėmis ir potencialiomis kandidatėmis;
- pagalbai trečiosioms šalims, įskaitant kaimynines Europos šalis, ir pagrindinėms narkotikų gamybos bei tranzito šalims, kad jos galėtų veiksmingiau mažinti narkotikų paklausą ir pasiūlą, Europos Sąjungos valstybėms narėms glaudžiau bendradarbiaujant tarpusavyje [10].

Išvardintiems prioritetams įgyvendinti ES Veiksmų plane numatytos konkrečios priemonės, tokios kaip aiškus Europos Sąjungos požiūrio į narkotikų problemą skleidimas, bendrų Europos Sąjungos rezoliucijų pateikimas tarptautiniuose forumuose, būtinų techninės ir kitos pagalbos suteikimas šalims kandidatėms ir trečiosioms valstybėms, bendradarbiavimo sutarčių sudarymas, Europos kaimynystės politikos įgyvendinimas, teisėsaugos institucijų ryšių karininkų tinklo vystymas, pareigūnų mokymas ir kitos [11]. Šiame skyriuje ypatingai akcentuojama **bendra Europos Sąjungos narkotikų politika**. Pastaruoju metu, išsiplėtus Sąjungai, daugumoje tarptautinių forumų valstybės narės atstovauja Europos Sąjungai, į kovą su narkotikais pateikdama savo požiūrį. Būtent dėl šios priežasties toks svarbus tapo Europos Sąjungos strateginių dokumentų priėmimas. Visiškai netoleruoti tampa valstybių narių veiksmai bei vieši pasisakymai, kurių esmė skiriasi nuo bendrosios Europos Sąjungos narkotikų politikos. Žinoma, tai labiau liečia sveikatos apsaugos bei narkomanijos prevencijos, negu narkotikų pasiūlos mažinimo sritį. Nusikaltimų, susijusių su narkotikais, tyrimas visose valstybėse narėse yra grindžiamas beveik tais pačiais principais.

Labai svarbus veiksnys ES Veiksmų plane yra tai, kad kiekvienai priemonei yra numatytas įvertinimo rodiklis, pagal kurį 2008 m., apibendrinant pasiektus rezultatus, bus galima daryti išvadas apie pasiektus rezultatus įgyvendinimą. Pavyzdžiui, vykdomų operatyvinių /ž valgybinių teisėsaugos institucijų projektų efektyvumas bus įvertintas tokiais rodikliais, kaip inicijuotų ar už baigtų operatyvinių ir ž valgybinių teisėsaugos projektų skaičiumi, areštuotų prekursorių ir narkotikų kiekiu bei verte, išskaidytų nusikalstamų grupuočių, atskleistų nelegalių laboratorijų skaičiumi. Europos Sąjungos išorės sienų kontrolės stiprinimas bus įvertintas prie išorės sienų areštuotų prekursorių ir narkotikų kiekiu bei verte, valstybių narių ataskaitomis apie veiksmus, kurių ėmėsi tarnybos, kad sustiprintų išorės sienų kontrolę. Bendrų Europos Sąjungos rezoliucijų pateikimas tarptautiniuose forumuose bus vertinamas pagal tokių rezoliucijų ir bendrai remiamų rezoliucijų skaičiaus santykį, atsižvelgiant į bendrą rezoliucijų skaičių. Pagalbos trečiosioms šalims suteikimas galės būti įvertintas pagal už baigtų projektų skaičių ir išlaidas procentine dalimi. Bendradarbiavimo sutarčių sudarymas įvertintinas pagal sudarytų bendradarbiavimo susitarimų skaičių. Teisėsaugos institucijų ryšio karininkų tinklo vystymas – pagal sukurtų ir (arba) toliau vystomų valstybių narių ryšių palaikymo pareigūnų tinklų skaičių ir pan. Ilgą laiką buvo manoma, kad narkotikų pasiūlos mažinimo priemonių efektyvumo įvertinti neįmanoma jokiais rodikliais, t. y. tam nėra jokių vertinimo indikatorių. Visgi, naujasis ES Veiksmų planas, numatydamas aukščiau minimus rodiklius, tokią nuomonę paneigė. Ar tai pasiteisins, pamatysime vėliau, tačiau, be jokios abejonės, šis žingsnis yra labai svarbus, savalaikis ir novatoriškas.

Tęsiant Europos Sąjungos visuotinę, kompleksinę ir subalansuotą kovos su narkotikais politiką, ES Strategijoje pabrėžiama būtinybė stiprinti **koordinacinius mechanizmus**. Europos Sąjungos Tarybos Horizontaliosios narkotikų darbo grupės, kaip visų su narkotikais susijusių klausimų koordinatoriaus Europos Sąjungoje, vaidmuo tampa vis svarbesnis. Toks integruotas ES Strategijos pobūdis, nulemia tai, kad į narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimą įtraukiama vis daugiau dalyvių: valstybinių ir nevalstybinių institucijų, nevyriausybinių ir bendruomeninių organizacijų ir pan. Iš kitos pusės, narkomanijos fenomenas yra viena sudėtingiausių šių dienų problemų, kurios sprendimui taikomos etikos, sveikatos, psichologijos, kultūros, ekonomikos, kriminalistikos, sociologijos, vadybos ir kitų mokslo sričių žinios. Taip koordinavimo procesas tampa kertiniu elementu, kuris ne kartą akcentuotas įvairiose sutartyse bei konvencijose, už tikrinančią sėkmingą narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimą įvairiuose lygiuose. Siekiant efektyvaus veiksmų koordinavimo, tiek Europos Sąjunga, tiek Jungtinės Tautos primygtinai reikalauja savo nares įsteigti nacionalinę koordinuojančią struktūrą. Šalys raginamos aiškiai apibrėžti nacionalinį koordinavimo mechanizmą, gerinti administracinius gebėjimus, paskirti šalies kovos su narkotikais koordinatorių.



Europos Komisijos pranešime Europos Parlamentui ir Europos Sąjungos Tarybai “Narkotikų kontrolės koordinavimas Europos Sąjungoje” pabrėžta, kad išsiplėtusi Europos Sąjunga susidurs su naujomis ir sudėtingesnėmis narkomanijos reiškinių problemomis, tad kova su narkotikais turi likti prioritetine kiekvienos šalies vidaus ir užsienio politikos dalimi. Komunikate pabrėžiama, kad būtina užtikrinti narkotikų kontrolės politikos koordinavimą tiek šalių viduje, tiek tarp Europos Sąjungos valstybių narių, nes koordinavimas būtinas, jei Europos Sąjunga ketina veiksmingai reaguoti į narkotikų reiškinių sudėtingumą ir jo padarinius. Europos Komisija koordinavimo struktūrų įsteigimo netraktuoja kaip galutinio tikslo, o tik kaip būtiną priemonę efektyvesnei kovai su narkotikais [2]. Komisijos nuomone, turėtų būti įdiegti trys vienas kitą papildantys koordinavimo lygiai:

1. Koordinavimas šalių narių viduje. Nacionalinis koordinavimas yra *sine qua non*<sup>1</sup> Europos Sąjungos kovos prieš narkotikus koordinavimui, pagrindas šalyje egzistuojančiomis administracinėmis valdymo struktūromis, paliekant valstybei narei teisę apsispręsti dėl koordinavimo formos ir struktūros.
2. Koordinavimas tarp Europos Sąjungos institucijų bei jų viduje.
3. Koordinavimas Europos Sąjungos viduje tarp valstybių narių, dalyvaujant ENNSC ir Europolui, apimant tiek vidinį koordinavimą Europos Sąjungoje, tiek išorinį – tarp Europos Sąjungos ir trečiųjų šalių artarptautinių organizacijų.

Kaip matome, tiek Komisija, tiek Taryba skatina valstybių narių bendradarbiavimą su Europolu, kurio misija – žymiai prisidėti prie Europos Sąjungos teisėsaugos veiksmų kovojant su organizuotu nusikalstamumu, ypatingą dėmesį skiriant nusikalstamos organizacijos. Europolas formaliai pradėjo funkcionuoti 1994 m. sausio 3 d., kai buvo įkurtas Europolo kovos su narkotikais padalinys, todėl akivaizdu, kad kova su nelegalia narkotikų apyvarta yra vienas iš Europolo prioritetų. Europolas įtraukiamas į tyrimą tada, kai organizuotos nusikalstamos grupuotės veikia dviejuose ir daugiau Europos Sąjungos valstybių narių ir padeda valstybėms narėms šiomis priemonėmis [15]:

- organizuodamas apsikeitimą informacija per Europolo ryšio karininkus pagal nacionalinius įstatymus;
- teikdamas operatyvinę analitinę informaciją ;
- rengdamas strategines ataskaitas (pvz. rizikos įvertinimus) bei analizės raportus pagal informaciją bei žvalgybinius duomenis, gautus iš valstybių narių arba kitų šaltinių ;
- teikdamas techninę pagalbą tyrimams ir operacijoms, vykdomoms valstybėse narėse.

---

<sup>1</sup> lot. būtina sąlyga; sąlyga, be kurios neįmanoma ką pradėti

2003 m. lapkričio mėn. Romoje vykusio nacionalinių narkotikų koordinatorių susitikime kai kurių šalių narių nuomone, nežinot visų teigiamų poslinkių ir vykdomos integruotos narkotikų kontrolės politikos, apimančios koordinavimą, informaciją, vertinimą, prevenciją, paklausos ir pasiūlos mažinimą bei tarptautinį bendradarbiavimą, Europos Sąjungoje pasigendama specifinių, konkretesnių, apibrėžtų veiksmų, kurie galėtų būti pavyzdžiais valstybėms narėms. Susitikimo metu prieita išvados, kad būtina dar labiau stiprinti koordinavimą narkotikų kontrolės politikos srityje tiek Europos Sąjungos, tiek nacionaliniame lygmenyje. Tai apibūdinama kaip viena iš silpniausių grandžių, įgyvendinant Europos Sąjungos kovos su narkotikais politiką.

Apibendrinant, galima teigti, kad šiuo metu vystant Europos Sąjungos narkotikų kontrolės politiką, didžiausias dėmesys skiriamas informacijos srautų valdymo, koordinavimo, vertinimo ir bendradarbiavimo sritims plėtoti. Visgi, nenuvertinant ES Strategijos ir ES Veiksmų plano aktualumo, būtina pabrėžti, jog šie dokumentai nėra bendro privalomojo pobūdžio, t. y. valstybės narės, įgyvendindamos jų nuostatas, išlaiko plačias savo kompetencijos ribas. Toks Europos Sąjungos teisinis instrumentas kaip strategija ir veiksmų planas yra traktuojamas kaip „*soft law*“, t. y. elgesio taisyklės, kurios iš principo nėra teisiškai privalomos, bet kuriomis siekiama tam tikro praktinio efekto [82]. Suformuluotos kovos su narkotikais priemonės yra įgyvendinamos lanksčiai ir atsižvelgiant į valstybių narių poreikius, o Europos bendrija tik papildoma valstybių narių kovos su narkotikais politiką, skatindama įvairiapusį bendradarbiavimą. Tai, kad šioje srityje negalima harmonizacija, yra pažymėjęs ir Europos Teisingumo Teismas. Žinoma, vadovaujantis pagrindiniais Europos Sąjungos principais, valstybės narės nacionalines strategijas turėtų derinti su ES Strategija ir ES Veiksmų planu, tam kad jos siektų tų pačių tikslų. Šie dokumentai laikytini politiniais aktais, skirtais derinti tam tikrą politikos sritį, t. y. šiuo atveju kovą su narkotikais. Nors nė viena ES Strategijos nuostata nereikalauja, kad šalys savo nacionalines programas derintų su ES Strategija ar ES Veiksmų planu, tačiau neabejotina, kad ji rekomenduoja, jog valstybė narė prisilaikytų ir siektų ES Strategijoje išdėstytų tikslų visomis pagrįstomis ir veiksmingomis priemonėmis. Priimdama tokius politinius dokumentus, Europos Sąjunga imasi naudingos iniciatyvos, kuria siekia nustatyti gaires ir rodiklius bei organizuoti keitimą si geriausia patirtimi kovos su narkotikais srityje.

Kitas aktualus veiksnys, lemiantis šių strateginių dokumentų likimą, yra finansiniai ištekliai. Patvirtinus ES Strategiją bei ES Veiksmų planą, papildomų lėšų jų įgyvendinimui nebuvo nenumatyta. Europos Sąjungos biudžete neliko vietos numatytų 46 kovos su narkotikais priemonių vykdymui. Šie klausimai palikti spręsti pačioms valstybėms narėms. Tokiu būdu, realiai šie politiniai dokumentai iš tikrųjų tampa tik tam tikromis kovos su narkotikais gairėmis. Nesant geros politinės valios arba pakankamai finansinių išteklių valstybėse narėse, sunku tikėtis

efektyvaus ES Strategijos įgyvendinimo. Antra vertus, kadangi, kaip jau buvo minėta, Europos Sąjunga pagal jos steigimo sutartį neturi didelės veiksmų laisvės šioje srityje, galbūt ir nevertėtų labai sureikšminti nei pačios ES Strategijos, nei ES Veiksmų plano ir tikėtis, kad juos įgyvendinus, 2012 metais narkotikų problemos Europos Sąjungoje nebeliks. Žinoma, niekas nepaneigs, kad teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo ir efektyvesnės kovos su narkotikais skatinimas Europos Sąjungos lygiu yra teigiama politinė nuostata, tačiau, ar to neįrašius į ES Strategiją, darbas nebūtų vykdomas arba atliekamas prasčiau? Tai yra retorinis klausimas, į kurį šiuo metu atsakymo niekas negalėtų pateikti.

### 1.3. Už sienio valstybių kovos su narkotikais strategijų analizė

Šios apžvalgos tikslas - pateikti palyginamąją už sienio valstybių kovos su narkotikais strategijų ir veiksmų planų charakteristiką, trumpai apibūdinti šalių narkotikų kontrolės politikos vystymosi aspektus per pastarąjį dešimtmetį. Šiuo apibendrinimu buvo siekiama atsakyti į klausimą, kokį modelį būtų optimaliausia taikyti Lietuvoje, perimant kitų šalių patirtį. Tyrimo metu išanalizuoti kai kurių Europos Sąjungos šalių, Norvegijos bei JAV narkotikų kontrolės programiniai dokumentai, ENNSC ir Europolo ataskaitos.

ENNSC ekspertas D. Ballotta ir Europos Komisijos Teisės ir vidaus reikalų Generalinio Direktorato narė L. D'Arrigo pabandė pritaikyti tam tikrus bendruosius apibrėžimus ir sąvokas narkotikų kontrolės politikos sferai. Autorių nuomone, narkotikų kontrolės politika apima **visas** valstybės koncepcijas, požimūrius, principus, veiksmus ir iniciatyvas narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos srityje [53]. Ginčytina, bet minėtų autorių nuomone, tai nebūtinai turi būti formalizuota rašytiniuose dokumentuose. Nacionalinei kovos su narkotikais strategijai turėtų būti priskirtos visos priemonės, instrumentai, mechanizmai, tiesiogiai nukreipti narkotikų kontrolės politikai įgyvendinti, siekiant užsibrėžtų tikslų. Autoriai pastebi, kad paskutiniaisiais metais Europos Sąjungos šalių narkotikų kontrolės politikoje reiškiasi tendencijos tuos instrumentus ir mechanizmus susisteminti oficialiame dokumente, kurį dažniausiai patvirtina šalies vyriausybė, rečiau parlamentas. D. Ballotta ir L. D'Arrigo siūlymu, nacionalinį kovos su narkotikais veiksmų planą tikslinga apibrėžti kaip instrumentą (dokumentą), skirtą konkrečių strategijos principų įgyvendinimui, kuriame turėtų būti konkretizuoti tikslai, uždaviniai, ištekliai ir įgyvendinimas.

Nagrinėjant atskirų šalių narkotikų kontrolės politiką, sunku nubrėžti skiriamąją liniją tarp strategijos ir veiksmų plano. Dažnai, tai būna sujungta į vieną dokumentą, nesilaikant pasiūlytos Europos Sąjungos koncepcijos atskirai tvirtinti kovos su narkotikais strategiją ir kovos su narkotikais veiksmų planą. Vienos valstybės savo veiksmų planuose labai smulkiai numato

būsimas kovos su narkotikais priemonės (Portugalija, Danija, JAV), kitos, atvirkščiai, labiau apsiriboja deklaratyviais pobūdžio nuostatomis, t. y. nurodo tik pagrindines gaires (Ispanija, Švedija) [73, 75, 80, 85, 86]. Kitas esminis skirtumas yra strategijų ir veiksmų planų ilgalaikiškumas, t. y. terminas, kuriam parengti nacionaliniai strateginiai kovos su narkotikais dokumentai. Čia galima išskirti tris šalių grupes. Vienos valstybės strategijų įgyvendinimui pasirinko tam tikrą fiksuotą laikotarpį, dažniausiai 4-10 metų (JAV 1998 m. patvirtino ilgalaikę 10 metų strategiją, Ispanija 2000 m. – 8 metų strategiją, Estija 2004 m. – 9 metų strategiją, Graikija 2003 m. – 4 metų strategiją, Švedija 2002 m. – 4 metų strategiją ir pan.), kitos šalys strategijas patvirtino neribotam laikotarpiui, t. y. tol, kol jos bus įgyvendintos (Danija, Nyderlandai, Belgija, Vengrija), trečios – taip pat neapibrėždamos konkretaus termino, tačiau numatydamos strategijos peržiūrėjimą po 5 ar daugiau metų (Portugalija strategiją patvirtino 1999 m., numatydama ją atnaujinti 2004 m.) [69]. Skiriasi ir šių aktų apimtis: vienas – tai platus, išsamus dokumentas su situacijos analize ir daugybe paaiškinimų, kitas – nedidelė brošiūrėlė, kurioje pateikiamos pagrindinės kovos su narkotikais gairės. Taip atsitiko todėl, kad iki šiol nebuvo vieningos pasaulinės praktikos bei metodikos šioms klausimams nagrinėti. Kiekviena šalis vadovaujasi savo situacijos įvertinimu bei pasirinktomis nuostatomis. Europos Sąjungos kovos su narkotikais politika, nubrėžusi gaires valstybėms narėms, buvo suformuota tik 2000 m., t. y. tada, kai dauguma šalių jau buvo patvirtinusios savo nacionalines strategijas. Visgi, patvirtinus naująją ES Strategiją ir ES Veiksmų planą, šalys turės suderinti savo nacionalinius strateginius dokumentus su šiais Europos Sąjungos teisės aktais. Tokiu būdu, galima tikėtis, kad netolimoje ateityje didžiosios dalies Europos valstybių kovos su narkotikais strategijos ir veiksmų planai bus apibrėžti tos tam tikram laikotarpiui, tai yra 2005-2008 m. m., o vėliau ir 2009-2012 m. m. Tuo pačiu turėtų supanašėti ir šių dokumentų forma bei struktūra.

Jeigu 1987-1997 metais tik keturios Europos Sąjungos šalys patvirtino kovos su narkotikais strategijas, tai nuo 1998 metų pastebimas didelis suaktyvėjimas: per septynerius metus narkotikų kontrolės sferoje buvo priimti 25 nacionaliniai ar regioniniai strateginiai dokumentai. Šiam procesui, žinoma, didelės įtakos turėjo pradėta formuoti **bendra Europos Sąjungos narkotikų politika**. Kadangi nacionalinės kovos su narkotikais strategijos buvo labai plačiai taikomos per sąlyginai trumpą laiką ir griežtai apibrėžtoje geografinėje teritorijoje, šį reiškinį valstybėse narėse galima palyginti ir taip susidaryti bendrą Europos Sąjungos vaizdą. Nežiūrint įvairaus šių dokumentų statuso, turinio, tikslų, didėjantis patvirtintų dokumentų skaičius rodo didėjančius šalių įsipareigojimus, stiprinant kovą su plintančia narkomanija bei nelegalia narkotikų apyvarta. Padidėjusį politinį dėmesį narkotikų kontrolės klausimams šalyse rodo ir tas faktas, kad devyniose Europos Sąjungos valstybėse narėse (Belgijoje, Vokietijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje, Airijoje, Portugalijoje, Suomijoje, Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje)

narkotikų kontrolės klausimai ir narkomanijos situacija, prieš tvirtinant nacionalines kovos su narkotikais strategijas, buvo apsvarstyti šalių parlamentuose [69]. Nacionalinėms kovos su narkotikais strategijoms bendra tai, kad jose įsipareigojama suderintai traktuoti paklausos ir pasiūlos klausimus, bei aiškiai pripažinti koordinavimo svarbą.

Europos Sąjungos šalių kovos su narkotikais politikas būtina nagrinėti dviem aspektais: išanalizuoti bendruosius strategijų struktūrinius elementus, įvertinant kaip jie komponuoti į bendrąsias strategijas (narkomanijos situacija, pagrindinės veiklos sritys, uždaviniai, įgyvendinimo terminai, įvertinimas, regioninis ir valstybinis įgyvendinimo organizavimas), bei iširti mus dominančius specialiuosius strategijos komponentus, liečiančius teisėsaugos institucijas ir narkotikų pasiūlos mažinimo klausimus.

ENNSC pabrėžia, kad šalių narkomanijos situacijos apžvalga yra būtinas ir esminis komponentas, rengiant ir svarstant nacionalines narkotikų kontrolės strategijas. Tai galima paaiškinti tuo, kad tik turint objektyvius, palyginamus ir statistiškai patikimus duomenis, galima identifikuoti pagrindines problemas, prioritetus ir kryptis, parinkti efektyviausias kovos priemones. Daugelyje Europos Sąjungos šalių, prieš tvirtinant nacionalines kovos su narkotikais strategijas, organizuojami visuomenės forumai, vieši svarstymai, konferencijos, siekiama supažindinti politikus ir visuomenę su esama situacija bei problemomis. Visgi, dėl nacionalinių įstatymų skirtumų, taip pat skirtingo įstatymų taikymo ir vykdymo būdų, lyginant atskirų šalių neteisėtos narkotikų apyvartos situaciją, kyla tam tikrų problemų. Iki šiol ne tik pasaulyje, bet ir pačioje Europos Sąjungoje nėra vieningo „nusikaltimų, susijusių su narkotikais“ apibrėžimo. Dėl šios priežasties oficiali statistika dažnai neatitinka realios situacijos, ir sudėtinga palyginti esamą padėtį tarp valstybių narių. Paprastai su narkotikais susiję nusikaltimai skirstomi į keturias grupes:

1. Nusikaltimai, kuriuos atliko apsvaigę nuo narkotikų asmenys.
2. Nusikaltimai, padaryti dėl ekonominių priežasčių, t. y. tokie nusikaltimai, kuriuos padaro asmenys, norėdami gauti pinigų (arba narkotikų), savo narkotikų vartojimo poreikiui patenkinti.
3. Sisteminiai nusikaltimai, t. y. nusikaltimai, atlikti nelegalioje narkotikų apyvartos rinkoje ir esantys nelegalaus narkotikų platinimo ar tiekimo verslo dalimi.
4. Narkotikus reglamentuojančių įstatymų pažeidimai, t. y. nusikaltimai, kuriais pažeidžiami narkotikus reglamentuojantys teisės aktai.

Akivaizdu, kad duomenų apie tris pirmąsias kategorijas trūksta, nes jos skirtingose šalyse skirtingai traktuojamos, o turimi duomenys gaunami nenuosekliai, todėl analizei jie netinka.

Dažniausiai tenka pasikliauti tik ketvirtosios kategorijos duomenimis. ES Veiksmų plane numatytas įpareigojimas ENNSC parengti bendrą visoms valstybėms narėms „nusikaltimo, susijusio su narkotikais“ formuluotę, kuri leistų vienodai traktuoti tokio pobūdžio nusikaltimus ir turėti patikimus statistinius duomenis.

Visų nagrinėtų strategijų struktūra yra panaši: be narkotikų paklausos mažinimo (prevencijos, gydymo, žalos mažinimo, narkomanų reintegracijos), taip pat išskirtos ir pagrindinės kovos su narkotikais veiklos sritys, t. y. pasiūlos mažinimas ir tarptautinis bendradarbiavimas. Kai kurios šalys į atskirą skyrių išskiria informaciją, mokslinius tyrimus ir įvertinimą, kas pastaruoju metu tapo ypač aktualu. Pagrindinis skirtumas tarp šalyse vykdomų nacionalinės kovos su narkotikais strategijos įvertinimo metodų yra tas, kad vienos šalys atlieka strategijų stebėseną, o kitos numato, koks galėtų būti įgyvendinamų priemonių ir poveikio įvertinimas. Pavyzdžiui, Portugalijos ir Švedijos strategijos apsiriboja tik moksliniais tyrimais, o JAV ir Ispanijos numato jų įvertinimą, kas, mūsų manymu, dabartiniame etape yra žymiai efektyviau [73, 74, 80, 86]. Atsižvelgiant į Europos Sąjungos rekomendacijas bei būtinybę įvertinti atliktus darbus jų efektyvumo požiūriu, manytume, kad toks informacijos, mokslinių tyrimų ir įvertinimo skyrius ateityje bus būtinas visose nacionalinėse kovos su narkotikais strategijose.

Norint išsamiau panagrinėti už sienio šalių patirtį, būtina aptarti nacionalinėse kovos su narkotikais strategijose/programose apibrėžtus tikslus. Juk tikslo numatymas turi tiesioginį poveikį įgyvendinamos politikos turiniui ir uždaviniams, bei priemonėms jam pasiekti. Reikia pažymėti, kad strategijose didžiausias dėmesys skiriamas prevencinėms, gydymo, reabilitacijos ir panašaus pobūdžio problemoms. Narkotikų pasiūlos mažinimo sritis dažniausiai apsiriboja 1-2 deklaratyvaus pobūdžio tikslais, t. y. „teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo gerinimu“ bei „kovos su narkotikų kontrabanda, pinigų plovimu ir organizuotu nusikalstamumu stiprinimu“ ar pan. Antai, Portugalijos, Ispanijos, Švedijos, Danijos kovos su narkotikais strategijose pasiūlos mažinimo sritis apsiriboja tik vienu tikslu, t. y. nusikaltimų, susijusių su narkotikais, skaičiaus sumažinimu, arba, kitaip tariant, skatinimu stiprinti kovą su narkotikų platinimu [73, 74, 80, 85]. JAV ir Nyderlandai šį tikslą formuluoja šiek tiek kitaip, siekdami visuomenės saugumo, mažinant su narkotikais susijusį nusikalstamumą, tame tarpe ir smurtą [58, 86]. Toks traktavimas labiau atspindi senas šių šalių demokratijas. Kartais dėmesys atkreipiamas ir į narkotikų problemą laisvės atėmimo vietose, nes palyginus su bendrąja populiacija, narkotikų vartotojų kalėjimuose skaičius žymiai didesnis. Vokietija, Prancūzija, Jungtinė Karalystė pagrindiniu tikslu laiko koordinavimo ir bendradarbiavimo visuose narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimo lygiuose sustiprinimą [53, 81]. Laisvos nuo narkotikų visuomenės sukūrimo tikslo deklaravimas Italijos, Suomijos, Švedijos, Norvegijos nacionalinėse kovos su narkotikus

strategijose vienareikšmiškai parodo neigiamą šių valstybių poziciją narkotikų legalizavimo klausimu, narkotikų vartojimą traktuojant, kaip socialiai nepriimtina elgesį ir netoleruotiną reiškinį [51, 53, 73]. Belgija, Airija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Austrija nacionalinių kovos su narkotikais strategijų pagrindinį tikslą apibrėžia kaip narkotikų vartojimo sukeltos žalos mažinimo siekimą, įgyvendinant laisvesnės nuo narkotikų visuomenės sukūrimo principą, prioritetą teikiant visų intervencinių priemonių, kuriomis siekiama sustabdyti, stabilizuoti ir sumažinti keliamą narkotikų vartojimo žalą, pajėgumų stiprinimui. Šios šalys akivaizdžiai narkotikų pasiūlos mažinimo klausimus laiko mažiau prioritetiniais [53, 69]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiuo metu susiformavo du požūriai į narkotikų problemą ir jos sprendimo būdus. Pirmojo, sąlyginai pavadinkime jį „švediškojo“, modelio esmė yra ta, kad tose šalyse vis dar tikimasi ir siekiama sukurti „laisvą nuo narkotikų“ visuomenę. Narkotikų vartojimas čia laikomas kriminaliniu nusikaltimu, apie jokią toleranciją šiais klausimais negali būti net kalbos [51]. Kitas, „olandiškasis“, modelis remiasi nuostata, kad narkomanija kaip reiškinys giliai įsitvirtino visuomenėje ir jo panaikinti nebeįmanoma. Vienintelis efektyvus kovos būdas – žalos mažinimas visomis įmanomomis priemonėmis. Nors narkotikai šiose šalyse yra nelegalūs, tačiau valstybinė politika neretai remiasi „silpnų“ narkotikų toleravimo principais. Būtu galima plačiau gilintis į šių dviejų modelių privalumus ir trūkumus, tačiau tai nėra šio darbo tikslas. Galima tik pažymėti, kad pastaruosiu metu pastebima šių dviejų skirtingų politikų suartėjimo tendencija, kaip antai Švedijos pritarimas tam tikroms žalos mažinimo programoms ir Nyderlandų liberalios kanapių politikos sugriežtinimas. Mūsų manymu, efektyviausias turėtų būti tarpinis kovos su narkotikais politikos variantas, nesiremiantis kraštutinėmis „visko už draudimo“ arba „visko leidimo“ principais. JAV, turinčios ilgalaikę kovos su narkotikais bei šių nusikaltimų dinaminį procesų kontrolės patirtį, 1990 metais kovą su neteisėta narkotinių medžiagų apyvarta skirstė į 5 strategines kryptis: a) kova žemiausiame (gatvės) lygyje; b) vidurinis šių nusikalstamų veikų tyrimo lygis; c) sudėtingi šių nusikaltimų tyrimai; d) augalų, turinčių narkotinių savybių, pasėlių naikinimas; e) kova su narkotikų kontrabanda. Tačiau, kadangi šios kontrolės strategijos nebuvo efektyvios, vėliau jas pakeitė tokios kryptys: a) probleminė – orientacinė; b) policijos ir visuomenės orientacijos; c) finansinių nusikaltimų, susijusių su narkotikais (pvz., pinigų plovimas), tyrimo strategija; d) tarptautinio bendradarbiavimo vystymo strategija ir e) narkotikų paklausos mažinimo strategija [71].

ENNSC ekspertų nuomone, gana konkrečių uždavinių strategijose apibrėžimas, pavyzdžiui sumažinti nusikaltimų, susijusių su narkotikais skaičių, arba narkomanijos plitimą N procentų, neturint atspirties taško bei nevykdant pagrindinių patvirtintų rodiklių stebėsenos, dažnai įgauna spekuliatyvinį pobūdį ir nėra geriausia praktika. Pritariant tam, galėtume argumentuoti, kad už registruotų nusikaltimų skaičiaus sumažėjimas, dar jokių būdu neleidžia

tvirtinti, kad visuomenė tapo saugesnė. Iš kitos pusės, tai galėtų būti ir prastesnio teisėsaugos institucijų funkcijų vykdymo paseka.

Taigi, rengiant tikinamą, objektyvią, kryptingą narkotikų kontrolės strategiją, tikslinga taikyti bendrus, moksliskai pagrįstus vadybos kriterijus: uždaviniai ir tikslai turi būti aiškiai suformuluoti, išmatuojami, suderinti, realūs, vykdomi per nustatytą laiką. Vienas iš svarbiausių sėkmingos strategijos įgyvendinimo elementų yra teisingas finansinių resursų paskirstymas, nacionalinių sąskaitų narkotikų kontrolės politikoje sudarymas. Deja, daugelyje šalių finansiniai resursai bei vykdomų priemonių veiksmingumas kol kas nėra vertinami, nors ES Strategijos šeštajame skyriuje "Informacija, moksliniai tyrimai ir vertinimas" pabrėžiama, kad vertinimas turi likti neatskiriama Europos Sąjungos kovos su narkotikais politiką dalis [10]. Strategija turi būti pagrįsta reguliariu narkotikų reiškinio ir jo pasekmių pobūdžio bei masto vertinimu, paremta moksliniais tyrimais ir ankstesnių priemonių ar programų patirtimi. Tai yra vienas iš esminių reikalavimų sėkmingam nacionalinių kovos su narkotikais strategijų įgyvendinimui.

Europos Sąjungos šalių nacionalinėse narkotikų kontrolės strategijose taip pat skatinamas subsidiarumo principo įgyvendinimas, t. y. regioninių ir vietinių valdžios institucijų kompetencijos didinimas. Nacionalinio lygmens institucijai paliekamas tik metodinis vadovavimas, pagrindinių gairių nustatymas ir teikimas, o konkrečių priemonių įgyvendinimas perkeliamas regioninių (apskričių) ir municipalitetų (savivaldybių) kompetencijai. Jeigu nacionaliniame ir regioniniame lygyje koordinavimas dar nėra išplėtotas, tikslinga, kad regioniniame lygyje būtų parengtos ir patvirtintos vietinės programos, atspindinčios nacionalinės kovos su narkotikais strategijos pagrindines gaires. Ypač tai praktikuojama Europos Sąjungos šalyse, kuriose giliai tradicijas turi regioninė politika [63]. Lietuvoje regioninė politika ateityje taip pat turėtų tapti funkcionuojančiu mechanizmu, kurio diegimą šiuo metu apunkina tai, kad tiek vietinės, tiek centrinės valdžios lygmenyje trūksta iniciatyvių regioninių veikėjų, planavimo įgūdžių. Žinoma, tai daugiau liečia narkotikų paklausos mažinimo klausimus, tačiau tam tikrais atvejais galėtų būti aktualu ir teisėsaugos institucijoms. Nežinūrint to, nevertėtų pamiršti, kad kova su organizuotu nusikalstamumu negali apsiriboti regioniniu ar nacionaliniu lygiu. Nusikalstamos grupuotės tampa tarptautinėmis ir nepaiso valstybių ar regionų principų. Jos veikia ten, kur egzistuoja narkotikų paklausa, todėl didelis subsidiarumo principo sureikšminimas narkotikų pasiūlos mažinimo sferoje esminės praktinės naudos neduos.

Kalbant apie Europos Sąjungos valstybių narių narkotikų kontrolės koordinavimo mechanizmus, galima išskirti tris pagrindinius koordinavimo struktūrų tipus: centralizuota arba tiesioginė kontrolė, bendradarbiavimo užtikrinimas ir apsikeitimas informacija. Atskirai



kiekvienas tipas negali pilnai ir efektyviai atlikti koordinavimo vaidmens. Taigi, optimaliausia koordinavimo struktūra turėtų jungti visus elementus kartu: pasikeitimą informacija, bendradarbiavimą, kontrolę, vertinimą, vadovavimą. Europos Sąjungos šalyse narkotikų kontrolės politikos koordinavimas dažniausiai yra lokalizuotas vyriausybės lygyje. Valstybėse yra įsteigti skirtingų pavadinimų tarpžinybiniai koordinavimo komitetai (komisijos), kuriuos sudaro ministrai ir/ar atitinkamų institucijų atstovai. Dauguma Europos Sąjungos šalių yra įsteigusios atskirus juridinius asmenis ar padalinius atitinkamose institucijose narkotikų kontrolės politikos koordinavimo funkcijai atlikti [2]. Išsiaiškinome, kad Europos Sąjungos šalyse koordinavimo struktūros yra dviejų tipų /lygių: politiniame lygmenyje - tarpžinybiniai komitetai (komisijos) ir techniniame/įgyvendinimo lygmenyje - atskiros koordinavimo institucijos arba tiesiog skyriai/departamentai ministerijose. Labiausiai paplitęs yra tarpžinybinių komitetų (komisijų) tipo koordinavimas. Galima konstatuoti, kad atstovavimo lygis šiuose komitetuose labai skiriasi: Ispanijoje, Prancūzijoje, Italijoje, Jungtinėje Karalystėje šiuose komitetuose dalyvauja ministrai, kitose šalyse - žemesnio lygmens valstybės tarnautojai [57].

Europos Komisijos pateiktoje išsamioje tarpinėje analizėje apie Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos ir veiksmų plano 2000–2004 m. įgyvendinimą ir jo efektyvumą Tarybai ir Europos Parlamentui pabrėžiama, kad dauguma valstybių narių pripažino koordinavimo svarbą, patvirtino nacionalines strategijas, atitinkančias Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos pagrindines gaires, tačiau koordinavimo, vertinimo, mokslinių tyrimų veikla turėtų būti stiprinama [4].

Apibendrinant skirtingų šalių kovos su narkotikais politikas, galima pažymėti, kad pirma, visur narkotikų prevencijos politika apima paklausos bei pasiūlos mažinimą ir vis dažniau grindžiama **subalansuotu požiūriu**; antra, vis svarbesnę reikšmę įgauna koordinavimas; trečia, didesnis dėmesys skiriamas įgyvendinimo stebėsenai bei vertinimui, kaip įrankiams, kurie užtikrina sprendimus priimančių asmenų atsakingumą. Tačiau nacionalinės kovos su narkotikais strategijos labai skiriasi tiek struktūra, tiek turiniu, tiek ir būdais, kuriais numatoma siekti užsibrėžtų tikslų (ypač skiriasi pateiktų detalių skaičius ir akcentuotų veiksmų bei tikslų pobūdis, strategijų laikotarpis, terminologija: vienos valstybės patvirtino veiksmų planus, kitos – strategijas, trečios - programas).

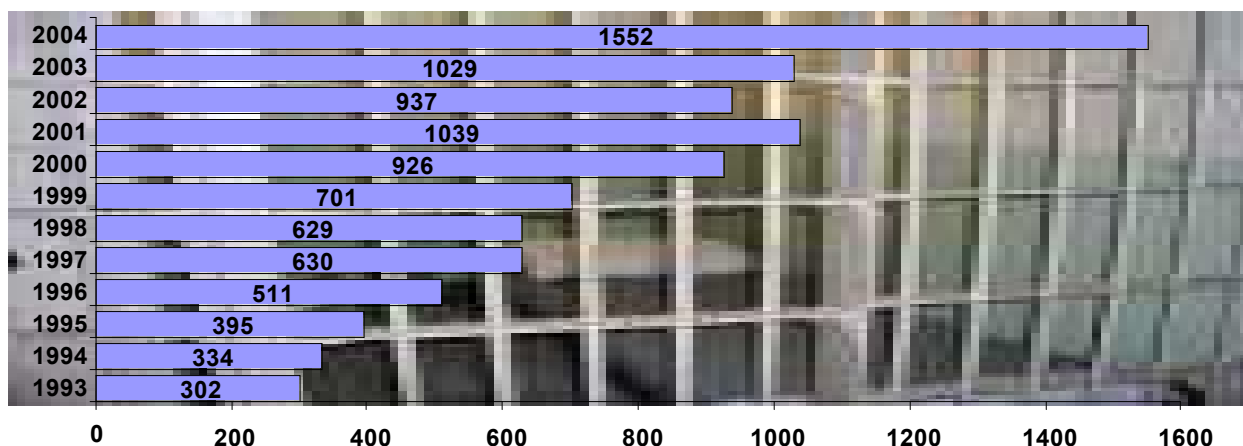
## 2. NACIONALINĖ KOVOS SU NARKOTIKAIS POLITIKA: PRAKTINIS ĮGYVENDINIMAS LIETUVOS TEISĖSAUGOS INSTITUCIJŲ VEIKLOS PAVYZDŽIU

### 2.1. Neteisėta narkotikų apyvarta Lietuvoje

Kaip jau buvo minėta 1-ajame šio darbo skyriuje, siekiant pagrįsto realios situacijos įvertinimo ir efektyvių priemonių parinkimo kovai su narkotikais, narkomanijos būklės apžvalga yra būtinas ir esminis komponentas, rengiant nacionalines narkotikų kontrolės strategijas. Pasiremdami Lietuvos kriminalinės policijos biuro Organizuoto nusikalstamumo tyrimo vyriausiosios valdybos 3-iosios valdybos parengta 2004 metų analize, prie kurios aktyviai prisidėjo ir šio magistro baigiamojo darbo autorius, trumpai apžvelgsime neteisėtos narkotikų apyvartos situaciją Lietuvoje [77]. Pradžioje būtina pažymėti, kad renkant duomenis buvo susidurta su sunkumais, nes dalis informacijos iš policijos komisariatų bei kitų teisėsaugos institucijų apsiribojo tik statistiniais rodikliais, jų neanalizuojant, bei nepateikiant bendros ir operatyvinės aptarnaujamos teritorijos charakteristikos. Dėl šių priežasčių, bandant daryti išvadas bei numatyti prognozes šalyje, sunku realiai įvertinti susiklosčiusią situaciją. Tam būtina išsamesnė studija apie narkotikų gabenimo kelius, būdą (*modus operandi*), jų paplitimo lygį, nelegalios narkotikų apyvartos santykį su organizuotu nusikalstamumu, bei kitus veiksnius.

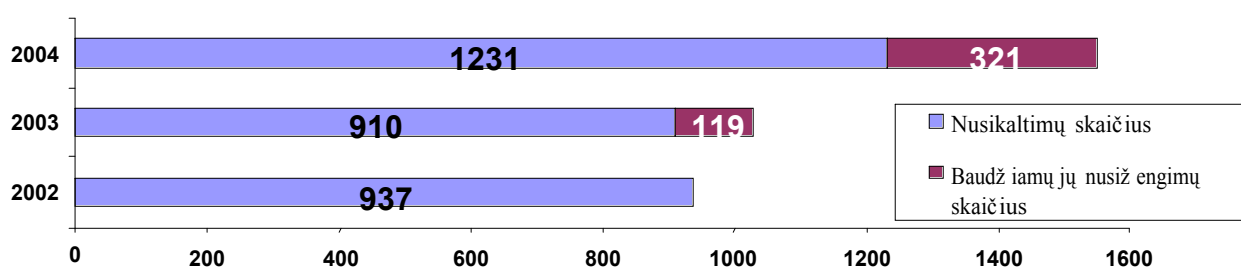
Lietuvoje 2004 m. užregistruotos **1552** nusikalstamos veikos, susijusios su disponavimu narkotinėmis ar psichotropinėmis medžiagomis bei jų I kategorijos pirmtakais (prekursoriais). Tai yra 523 veikomis arba 33,7 % daugiau negu 2003 m. Tokį staigų nusikaltimų padidėjimą sąlygojo pasikeitęs veikų vertinimas, įsigaliojus naujam Baudžiamajam kodeksui [24]. *1-oje ir 2-oje diagramose* pateikti skaičiai, iki 2003 m. gegužės 1 d. apėmė tik nusikaltimus.

*1 diagrama. Nusikalstamų veikų, susijusių neteisėta narkotikų apyvarta, dinamika*



Nuo 2003 05 01 anksčiau Administracinių teisės pažeidimų kodekse numatyti pažeidimai dėl neteisėto narkotikų disponavimo nedideliu kiekiu be tikslo juos platinti pradėti traktuoti kaip baudžiamieji nusižengimai, numatyti Baudžiamajame kodekse, ir yra įtraukiami į bendrąją statistiką. Tokiu būdu, lyginant 2004 m. ir 2003 m. padarytų nusikaltimų skaičių, jo augimas neatrodo labai šokiruojantis: 1231 ir 910. Žinoma, negalima teigti, kad narkotikų problema šalyje stabilizavosi. Per pastaruosius penkerius metus užregistruotų nusikalstamų veikų, susijusių su neteisėta narkotikų apyvarta, skaičius padvigubėjo. Tai nėra vien tik gero teisėsaugos pareigūnų darbo rodiklis (nusikalstamos veikos, susiję su neteisėta narkotikų apyvarta, yra latentinio pobūdžio), o dar kartą patvirtina narkomanijos kaip socialinės ir ekonominės problemos didėjimą.

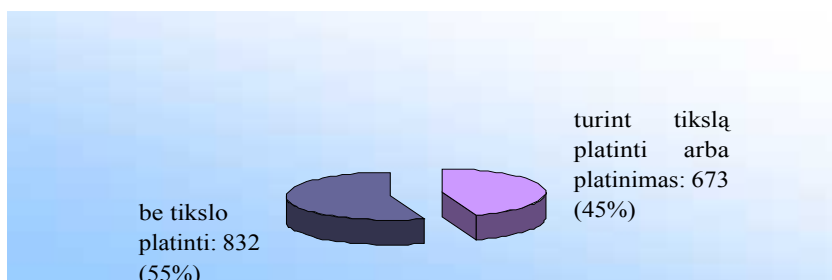
2 diagrama. Nusikaltimų ir baudžiamųjų nusižengimų santykis



Iš viso šalyje 2004 m. užregistruota 93 419 įvairių nusikalstamų veikų, iš kurių tik 1,7% sudaro nusikaltimai, susiję su narkotikais (2003 m. - 1,2%). Atrodytų, jog narkotikai bendrame nusikalstamumo kontekste nekelia didelės grėsmės, tačiau, kaip jau buvo minėta, šio pobūdžio nusikaltimai yra **latentiniai**. Pavyzdžiui, 2004 m. užregistruotos 50 672 vagystės, sudarančios 54% visų registruotų nusikalstamų veikų, tačiau nėra žinoma, kokia dalis vagysčių, o taip pat ir kitų nusikaltimų, padaryta esant narkotikų įtakai.

Iš 2004 m. fiksuotų 1552 nusikaltimų, susijusių su narkotikais, užregistruota: 832 nusikalstamos veikos dėl neteisėto disponavimo narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis be tikslo jas platinti (LR BK 259 str.) (2003 m. - 511); 673 – dėl neteisėto disponavimo narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis, turint tikslą jas platinti (LR BK 260 str.) (2003 m. – 484); 2 - dėl narkotinių ar psichotropinių medžiagų platinimo nepilnamečiams (LR BK 261 str.) (2003 m. - 8); 2 - dėl įrenginių narkotinėms ar psichotropinėms medžiagoms gaminti gaminimo (LR BK 262 str.) (2003 m. - 0); 3 - dėl narkotinių ar psichotropinių medžiagų vagystės (LR BK 263 str.) (2003 m. – 1); 22 - dėl neteisėto aguonų ar kanapių auginimo (LR BK 265 str.) (2003 m. - 7); 8 - dėl neteisėto disponavimo prekursoriais (LR BK 266 str.) (2003 m. – 4). Taigi, beveik pusė užregistruotų nusikalstamų veikų dėl neteisėtos narkotikų apyvartos yra susiję su narkotikų platinimu (žūr. 3 diagramą).

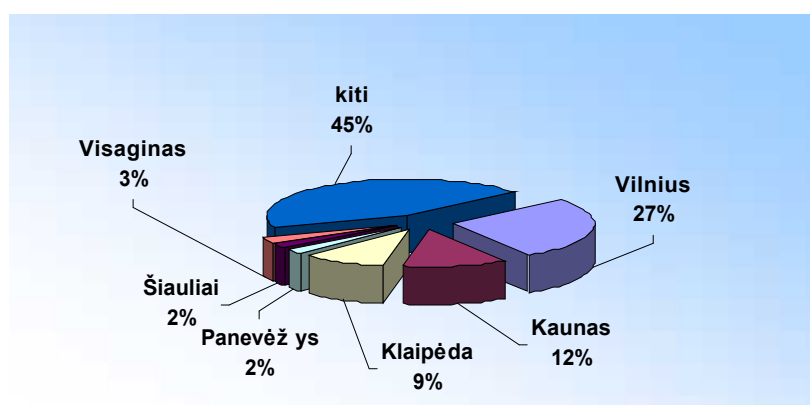
**3 diagrama. Už registruotų nusikalstamų veikų dėl neteisėto disponavimo narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis lyginamoji analizė**



Kaip ir anksčiau, stebimas narkotikų problemos didėjimas laisvės atėmimo vietose, kur 2004 m. užregistruota 161 nusikalstama veika, susijusi su narkotikais (2003 m. - 96, 2002 m. - 113). Tradiciškai daugiausia narkotikų sulaikymo faktų už fiksuota Alytaus pataisos namuose (51), o Vilniaus 2-uose pataisos namuose veikų sumažėjo – 16 (2003 m. - 23). Žymiai padaugėjo narkotikų išėmimo atvejų Šiaulių tardymo izoliatoriuje - nuo 15 atvejų 2003 m. iki 35 atvejų 2004 m. ir Marijampolės pataisos namuose – atitinkamai nuo 6 iki 27 atvejų. Deja, detaliau paanalizuoti šių skaičių neįmanoma, nes neturime informacijos apie laisvės atėmimo vietose bausmę atliekančių ir kardomajame kalinyje esančių asmenų skaičių bei kitus ypatumus.

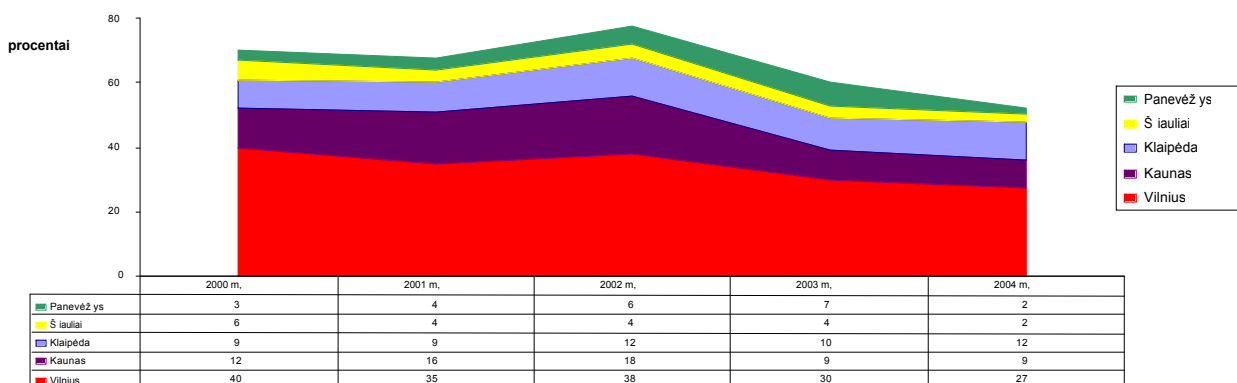
Nusikalstamų veikų pasiskirstymas pagal miestus pastaraisiais metais keičiasi labai nežymiai. Kaip ir galima numanyti, lyderio pozicijas iš laiko Vilnius: 2004 m. čia užregistruota beveik trečdalis Lietuvos nusikaltimų, susijusių su narkotikais (ž. i. r. 4 diagramą).

**4 diagrama. Nusikalstamų veikų pasiskirstymo Lietuvos miestuose analizė**



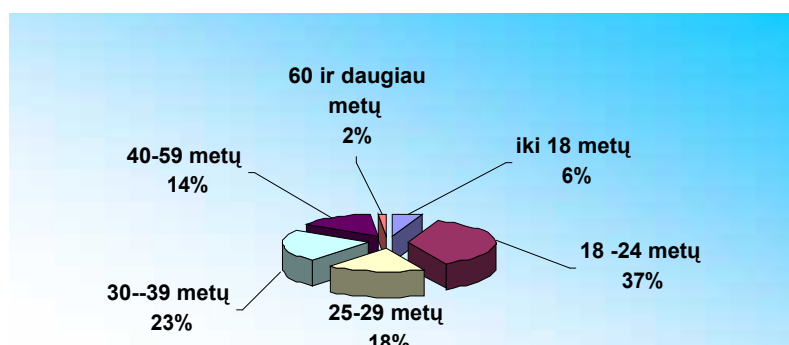
Taip pat stebima tendencija, kai minėtų veikų vis daugiau fiksuojama mažesniuose miestuose, kaimiškuose rajonuose ar tose vietovėse, kur jų anksčiau nebūdavę. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad jei 2000 m. apie 70 % visų veikų buvo užregistruota didmiesčiuose, tai 2004 m. šis skaičius sumažėjo iki 52 % (ž. i. r. 1 grafiką). Šie duomenys dar kartą pagrindžia teiginį, kad narkotikai nesirenka asmenų pagal jų gyvenamąją vietą, amžių, rasę, tautybę ar kitus kriterijus. Jų keliamą grėsmę yra aktualu visiems.

*1 grafikas. Nusikalstamų veikų pasiskirstymo šalies miestuose tendencijos (procentais)*



2004 m. sulaikyti 869 asmenys, padarę nusikalstamas veikas, susijusias su disponavimu narkotinėmis ar psichotropinėmis medžiagomis (2003 m. – 580), tame tarpe 147 moterys, 3 už sienio piliečiai, 23 asmenys be pilietybės. Deja, nėra žinoma, kiek šių asmenų sulaikoma pakartotinai per tuos pačius metus. Tai yra viena iš priežasčių, kodėl sulaikytųjų asmenų kiekis yra ženkliai mažesnis už registruotų nusikalstamų veikų skaičių. Kita tokio reiškinio priežastimi galėtų būti ta, kad dažnai aptikus narkotikus, jų savininkas nėra išaiškinamas. Vien laisvės atėmimo vietoje, už registravus 161 narkotikų paėmimo faktą, buvo išaiškinti ir sulaikyti tik 22 įtariamieji. Didžioji dalis narkotikų buvo aptikta siuntiniuose be siuntėjų adresų arba su neegzistuojančiomis pavardėmis. Kalbant apie narkotikų platinimą, pabrėžtina, kad už narkotinių medžiagų prekybą sulaikyti 386 asmenys, tame tarpe 97 moterys ir 12 nepilnamečių. Apskritai, nepilnamečių, padariusių nusikalstamas veikas, susijusias su narkotikais, skaičius didėja – 49 arba 6% visų sulaikytųjų asmenų (2003 m. – 37, 2002 m. – 15). 2004 m. daugiau negu pusę visų sulaikytųjų sudarė jaunimas iki 30 m. (ž. iūr. 5 diagramą). Šio reiškinio priežastys yra tos pačios, kaip ir narkotikų vartotojų jaunėjimo: gatvės prekeiviai daugiausia pritraukia savo amžiaus grupės vartotojus, iš kurių dalis taip pat ilgainiui tampa platintojais, ir tokiu būdu užsidirba narkotikams savo reikmėms.

*5 diagrama. Asmenų, padariusių nusikalstamas veikas, lyginamoji analizė pagal amžius*



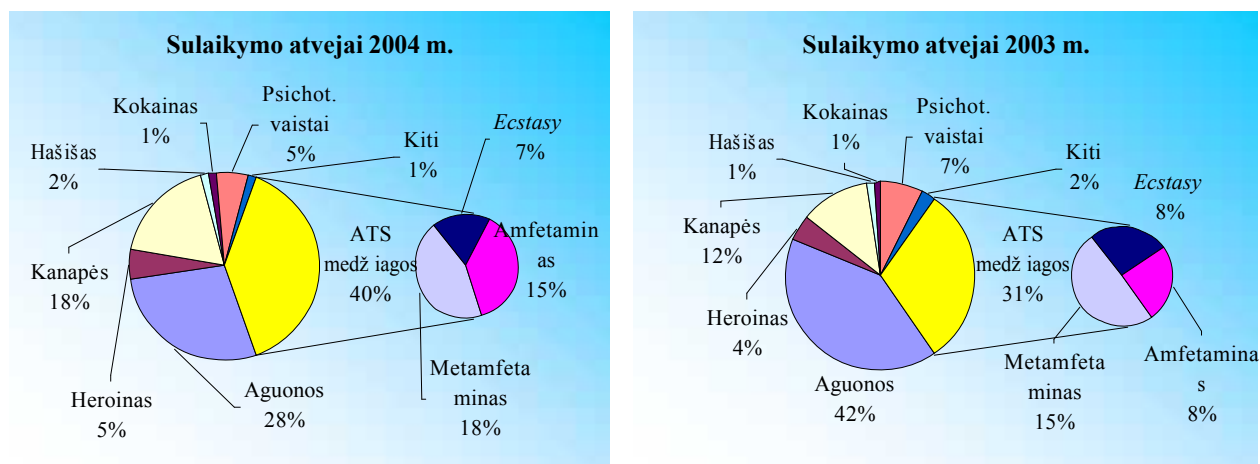
Lietuvos kriminalinės policijos biuro Organizuoto nusikalstamumo vyriausiosios valdybos duomenimis, beveik pusė šalyje veikiančių nusikalstamų grupuočių yra susiję su neteisėta narkotikų apyvarta [77]. Už sienio šalyse situacija panaši: su narkotikų verslu yra susiję nuo 22 iki 50 % organizuotų nusikalstamų grupuočių. Kai kur vis dar stiprus nusikaltėlių pasidalijimas veiklos sferomis, nors dažnai stebimas ir naujas reiškinys, kai organizuotos grupuotės, anksčiau išskirtinai vertusiosios viena rūšies nusikaltimais ar vienos rūšies narkotikų apyvarta, pastaruoju metu organizuoja skirtingų narkotikų rūšių tiekimą. Vienos rūšies narkotikų prekyba finansuoja kitos rūšies narkotikų gamybą ir pan. Pavyzdžiui, nustatyta, kad heroinas būna gabenamas į Vakarų Europą, o gautas pelnas investuojamas į sintetinių narkotikų gamybą Lietuvoje, arba iš alkoholio ir tabako kontrabandos gauti pinigai investuojami į kokaino apyvartą ir pan. Dažnai grupuotės susiformuoja etniniu, giminystės ar panašiu principu, todėl siekiant išlaikyti jos dydį ir saugumą, įvairių specifinių žinių turintys asmenys paprastai neįtraukiami į grupuotę, o tik samdomi tam tikram darbui: teisinėms bei finansinėms paslaugoms, chemijos bei logistikos konsultacijoms. Tokie specialistai vienu metu gali „padėti“ kelioms nusikalstamoms grupuotėms, net nežinodami jų struktūros bei veiklos sferos ir nepažindami narių.

Narkotikų išėmimų (konfiskacijų) atvejų skaičių galima laikyti netiesioginiu narkotikų pasiūlos indikatoriumi. Būtent sulaikymo atvejų skaičius, o ne konfiskuotų medžiagų kiekiai, yra patikimesnis analizės vienetas. Išimti narkotikų kiekiai kiekvienais metais gali sparčiai kisti, tačiau tiesiogiai neatspindėti realios situacijos. Pavyzdžiui, 2003 m. Lietuvoje konfiskavus stambų 262 kg hašišo krovinį, negalėtume teigti, kad šalyje buvo stebimos naujos tendencijos. Tačiau rodė 2004 m. išimtas beveik toks pat kaip ir anksčiau (2000–2002 metais) hašišo kiekis. Nors didžioji sulaikymų dalis yra smulkūs, tačiau būtent tam tikros medžiagos sulaikymų dažnumas gali parodyti jos populiarumą ir prieinamumą. Gaila, tačiau šio požymio studijoms nėra skiriamas reikiamas dėmesys. Realesnę situaciją taip pat geriau galėtų identifikuoti ir besikeičianti medžiagų kaina bei jų grynumas. Be jokios abejonės, teisėsaugos institucijų darbo kokybės negalima vertinti vien tik pagal kurį nors vieną pasirinktą požymį. Visų pirma, būtina atkreipti dėmesį į pačią kovos su narkotikais politiką, aiškiai suformuluotus prioritetus ir pareigūnams keliamus uždavinius.

Nuo 2002 m. Lietuvoje stebimas spartus **amfetamino tipo stimuliuojamųjų medžiagų** plitimas. 2004 m., remiantis sulaikymų skaičiumi ir dažnumu, šios medžiagos užėmė 40 % (arba 9 % daugiau negu 2003 m.) šalies nelegalios narkotikų rinkos. Lyginant su 2003 m., amfetamino sulaikymų skaičius išaugo daugiau negu dvigubai. Akivaizdus ir metamfetamino populiarėjimas: per 5 metus šios medžiagos konfiskavimo faktų užregistruota 200 kartų daugiau (žūr. 6 diagramą ir 1-2 lenteles).

Aguonų ir jų dalių rinka pastebimai mažėja, tačiau auga kanapių populiarumas: nuo 2002 m. kanapių sulaikymų skaičius išaugo 3 kartus (ž. iūr. 6 diagramą).

6 diagrama. Skirtingų narkotikų rūšių konfiskavimo atvejų lyginamoji analizė



1 lentelė. Narkotinių ir psichotropinių medžiagų bei jų I kategorijos pirmtakų sulaikymų statistika 2000–2004 m.

	2000m.	2001m.	2002m.	2003m.	2004m.
Aguonos ir jų dalys	198	144	164	142	139
Aguonų ir jų dalių ekstraktas ir koncentratas	134	148	172	161	241
Heroinas	103	242	132	40	67
Kokainas	7	10	6	12	16
Marihuana	61	60	78	119	242
Hašišas	11	5	10	10	23
Amfetaminas	27	24	86	76	198
Metamfetaminas	1	24	82	148	237
Ecstasy	11	13	9	72	98
LSD	4	1	0	4	3
Efedrinas	58	50	15	2	1
Efedronas	43	24	7	2	2
Diazepamas	29	44	51	30	41
Kitos vaistinės medžiagos	33	33	31	46	73
BMK	2	0	0	1	2

Remiantis apklausomis ir pasauline praktika, galėtume teigti, kad populiariausias narkotikas šalyje šiuo metu yra kanapės, tačiau atsižvelgiant į mūsų minėtą metodiką ir imant

domėn narkotinių medžiagų sulaikymų skaičių, tai būtų sintetiniai narkotikai. Deja, jokiais kitais tyrimais negalime nei pagrįsti, nei paneigti kurio nors teiginio. Tam tikros narkotikų rūšies sulaikymų skaičius tiesiogiai priklauso nuo pareigūnams keliamų uždavinių. Šalies jėgos struktūros daugiau dėmesio skiria taip vadinamiems „sunkiesiems“ narkotikams (heroinui, kokainui, sintetinėms medžiagoms), nors toks diferencijavimas ir nėra teisingas. Įvairios apklausos daugiau remiasi vartotojų patirtimi, o kanapių vartojimas kaip tik yra labiau kolektyvinis reiškinys (pvz., vakarėlio metu vieną „suktinę“ gali rūkyti keli asmenys), tuo tarpu amfetamino tipo stimuliuojamųjų medžiagų vartojimas yra individualesnis (pvz., prekiaujama dozėmis ir tabletėmis, kurių keli asmenys nesidalina).

*2 lentelė. Išimtų iš apyvartos narkotinių ir psichotropinių medžiagų bei jų I kategorijos pirmtakų kiekio palyginimas*

Medžiagos pavadinimas	2003 m.	2004 m.	Didėjimas/ mažėjimas
Aguonos ir jų dalys	269 kg	<b>380 kg</b>	↑
Aguonų ir jų dalių ekstraktas ir koncentratas	53 litrai 252 g	<b>55 litrai 721 g</b>	↑
Marihuana	30,1 kg 600 kg (žaliava)	<b>16,4 kg 415 kg (žaliava)</b>	↓
Hašišas	262,6 kg	<b>2,3 kg</b>	↓
Heroinas	806 g	<b>2,9 kg</b>	↑
Kokainas	183 g	<b>13,5 kg</b>	↑
Amfetaminas	6,96 kg + 219 tab	<b>7 kg + 1050 tab</b>	↑
Metamfetaminas	24,7 kg + 24 tab	<b>2,8 kg</b>	↓
<i>Ecstasy</i>	98 458 tab + 440 g	<b>99 429 tab</b>	↑
LSD	191 vnt.	<b>18 747 vnt.</b>	↑
Vaistinės medžiagos	140 g; 545 tab	<b>304 g; 1584 tab; 320 amp</b>	↑
Safrolas	20,2 litrai	<b>21,7 litro</b>	↑
BMK	34,6 litrai	<b>21 litrai</b>	↓

Kalbant apie atskiras narkotikų rūšis, kaip minėjome, Lietuvoje stebimas **kanapių** populiarumas. Treti metai iš eilės konfiskuojamas didelis kiekis žalių kanapių: 2002 m. - 68 kg, 2003 m. - 600 kg, 2004 m. - 415 kg. Taip pat plečiasi sintetinių narkotikų rinka: vis dažniau konstatuojamas šių medžiagų vartojimas ne tik didžiuosiuose miestuose, bet ir kaimiškuose šalies rajonuose. Daugiausia tokių medžiagų sulaikymų užfiksuota Vilniaus mieste, kur šis skaičius per metus išaugo iki 71%. Labai akivaizdus amfetamino tipo stimuliuojamųjų medžiagų kainos kritimas, lyginant su ankstesniais metais, ypač prekiaujant dideliais kiekiais, kas parodo padidėjusią jų pasiūlą (žr. 3 lentelę). Šią išvadą kasmet pagrindžia ir stabilus nelegalių



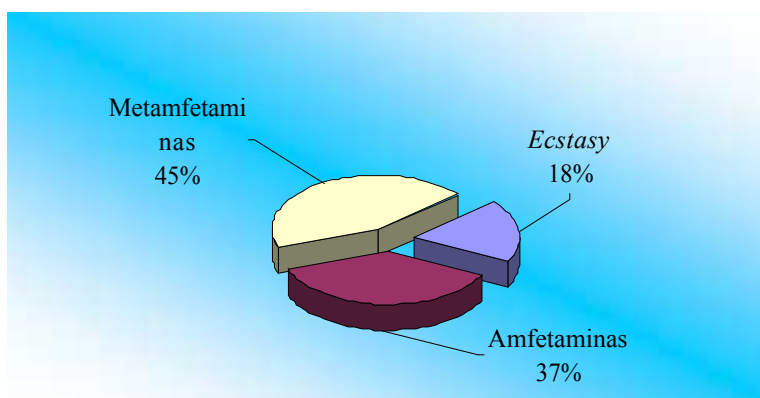
amfetamino tipo stimuliuojamų jų medžiagų laboratorijų aptikimas Lietuvos teritorijoje bei Lietuvos Respublikos piliečių sulaikymai už sienyje.

3 lentelė. Narkotinių ir psichotropinių medžiagų vidutinės kainos šalies nelegalioje apyvartoje analizė<sup>2</sup>

Medžiagos pavadinimas	Kaina (litas)				
	Gatvės kaina		Vidutinė kaina už 50 g/tab - 1000 g/tab	Didmeninė kaina <sup>3</sup>	
	Fiksuota žemiausia ir aukščiausia kaina	vidutinė		Fiksuota žemiausia ir aukščiausia kaina	vidutinė
Aguonos ir jų dalys (1 stiklinė - apie 150 g)	5-20	9,5		5-12	8
Aguonų ir jų dalių koncentratas (1 ml)	5-10	7,83	10		
Marihuana (1 g)	30-40	36,5	15		
Metamfetaminas (1 g)	14-40	28	10,5	8	8
Amfetaminas (1 tab.)				4	
Amfetaminas (1 g)	15-40	24	12	16	16
<i>Ecstasy</i> (1 tab.)	8-20	9,4	7,6	3,9-9,5	6,5
Heroinas (1 g)	60-180	160	80	53-62	57,5
Heroinas (1 dozė ± 0,015g)	20	20			
Kokainas (1g)	180-220	200			

Pastebėtina, kad 2003 m. pusę amfetamino tipo stimuliuojamų jų medžiagų rinkos už ėmė metamfetaminas, kitą dalį sudarė amfetaminas ir *ecstasy*, o 2004 m., padidėjus amfetamino populiarumui, metamfetamino ir *ecstasy* rinka než ymiai sumaž ėjo (ž iūr. 7 diagramą ).

7 diagrama. Amfetamino tipo stimuliuojamų jų medžiagų sulaikymų 2004 metais lyginamoji analizė



<sup>2</sup> 2004 m. buvo įdiegta statistiškai pagrįsta vidutinės kainos (taip pat ir medžiagos grynumo) skaičiavimo metodika: sumuojamos visų fiksuotų sandorių kainos už vieną gramą ir suma dalinama iš sandorių skaičiaus.

<sup>3</sup> Pagal Europolo metodiką, didmeninė kaina yra laikoma 1 kg arba 1000 tab. ir daugiau medžiagos kaina.

Remiantis Lietuvos kriminalinės policijos NARKO duomenų baze, Lietuvos policijos Kriminalistinių tyrimų centre 2004 m. buvo atlikti 643 sintetinių narkotikų tyrimai. Nustatyta, kad metamfetaminas dažniausiai vartojamas miltelių pavidalu, kurių parduodamų gatvėje grynumas yra labai įvairus: nuo 0,4 % iki 86,5 %. Įdomu tai, kad didžiausios koncentracijos medžiaga (82,5 % ir 77,1%) buvo konfiskuota laisvės atėmimo vietose. Tai paaiškinama tuo, kad narkotikų patekimas į laisvės atėmimo vietas yra apsunkintas, todėl stengiamasi apsiriboti mažesnėmis jų partijomis, kurios, esant stipriai koncentracijai, gali būti atskiedžiamos ir paruošiamos vartojimui pačioje įstaigoje. Amfetaminas taip pat dažniausiai konfiskuojamas miltelių pavidale (94 % visų išėmimų). Tokių tablečių nepopuliarumą nesunku pagrįsti: jų veikimas yra žymiai silpnesnis (tabletėse esanti veiklioji medžiaga siekia tik apie 16,7 %, o vidutinis miltelių grynumas - 28,7 %) (žr. 4 lentelę). Kita priežastis yra ta, kad šalyje pagamintos tabletės dažniau būna prastos kokybės, greitai trupa ir taip praranda prekinę išvaizdą. Pažymėtina, kad beveik pusė tablečių konfiskacijos atvejų buvo užfiksuota Klaipėdoje.

4 lentelė. Narkotinių ir psichotropinių medžiagų koncentracijos šalies nelegalioje apyvartoje analizė

Medžiagos pavadinimas	Koncentracija		
	vidutinė <sup>4</sup>	2004 m. (nuo - iki)	2003 m. (nuo - iki)
Heroinas	36 %	0,2 % – 74 %	0,5 % – 81 %
Kokainas	48 %	6,9 % - 87,9 %	4 % - 68 %
Metamfetaminas (milteliai)	38,3 %	0,4 % - 86,5 %	20 % - 60 %
Amfetaminas (milteliai)	28,7 %	0,5 % - 76,5 %	4,5 % - 79 %
Amfetaminas (tabletės)	16,7 %	12 % - 27,4 %	20 % - 40 %
<i>Ecstasy</i>	38 %	6,9 % - 80,8 %	15 % - 45 %

Nelegalioje *ecstasy* rinkoje vyravo tabletės su „versace“ logo: jos sudarė 30 % tirtų atvejų. Ekspertų teigimu, „versace“ įspaudas dažniausiai buvo prastos kokybės. Nuo 2004 m. rugsėjo mėnesio šalyje buvo pastebėtos tabletės su „AJ“ logo. Kaip tik tada beveik išnyko „versace“ tablečių pasiūla. Analizuojant visus konfiskuotų tablečių įspaudus, reikia pažymėti, jog apie 10 % tirtų atvejų buvo susiję su „bacardi“, 6 % - „mitsubishi“, 6,5 % - „AJ“ ir 6 % - „širdelės“ logo. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad tabletės su „versace“ ir „bacardi“ įspaudais buvo žymiai stipresnio poveikio. Iš viso *ecstasy* tablečių buvo konfiskuota su 40 skirtingų logo (visų 2004 m. Lietuvoje konfiskuotų tablečių logo pavyzdžiai pateikti 2 Priede).

Amfetaminas gaminamas Lietuvoje nelegaliai veikiančiose laboratorijose, ir dažniausia gabenamas į Skandinavijos šalis „pietiniu“ maršrutu, t. y. iš Lietuvos per Lenkiją, Vokietiją ir Daniją į Švediją bei toliau - į Norvegiją. Lietuviškasis amfetaminas taip pat yra vežamas į Rusiją

<sup>4</sup> Sumuojama visa fiksuota medžiagos koncentracija, o suma dalijama iš tirtų atvejų skaičiaus.

bei Baltarusiją . 2004 m. aptikta ir sunaikinta viena nelegali amfetamino laboratorija, veikusi Vilniaus apskrityje. Laboratoriją įrengė ir amfetaminą gaminti ketino jauni, 19-20 m. asmenys. Šie vaikinai amfetamino gamybos „paslaptis“ sužinojo naršydami Internete. Gamybos užsakovai buvo gerai žinomi policijai asmenys, turintys ryšių su organizuotomis nusikalstamomis grupuotėmis. Laboratorija buvo mobili, įrengta miško laukymėje, gerai užmaskuota ir saugoma ginkluotos apsaugos.

2004 metais Lietuvoje buvo užfiksuoti du stambūs heroino sulaikymo faktai: vieną kilogramą iš Kazachstano atgabento heroino Lietuvos piliečiams pardavė du Kazachstano ir vienas Rusijos pilietis; kitu atveju Kirgizijos pilietis kartu su Kauno miesto gyventoju, pardavė 1 kg heroino Lietuvoje, tikėjosi greitai uždirbti. Gatvėje heroino koncentracija yra labai įvairi, tačiau pastaraisiais metais jaučiamas šios medžiagos kokybės suprastėjimas (ž. i. r. 4 lentelė). Iš turimos informacijos galima daryti prielaidą, kad heroino kaina gatvės prekyboje išlieka stabili, t. y. vidutiniškai apie 160 litų už vieną gramą (ž. i. r. 3 lentelė). Remdamiesi sukaupta statistika, galime teigti, kad 2001 m., heroinui būnant populiariu viršūnėje, mūsų šalyje pradėta mažiau auginti aguonų, tačiau mažėjant heroino paklausai, o iš aguonų gaminamam koncentratui atgaunant prarastas pozicijas, pasėlių plotai vėl padidėjo. 2004 m. išimti iš apyvartos aguonų ir iš jų gaminamo koncentrato kiekai bei šių medžiagų konfiskacijų skaičius liudija, kad vietinės gamybos opijinių medžiagų vartotojų dalis nemažėja, nors minėtų medžiagų bendroje vartojimo rinkoje procentinė dalis ir sumažėjo (ž. i. r. 6 diagramą). Darytina išvada, kad amfetamino tipo stimuliuojamosios medžiagos populiarėja ne aguonų vartojimo mažėjimo, o naujų vartotojų sąskaita. Aguonų ir jų dalių bei iš jų pagaminto koncentrato daugiausia ir dažniausia sulaikoma kaimiškuose rajonuose bei Vilniuje. Sostinės padėtis yra išskirtinė, nes Vilniuje yra du romų bendruomenės centrai (čigonų taborai), kurie pastaruosiu metu atvirai įvardijami kaip narkotinių ir psichotropinių medžiagų gamybos ir platinimo „taškai“.

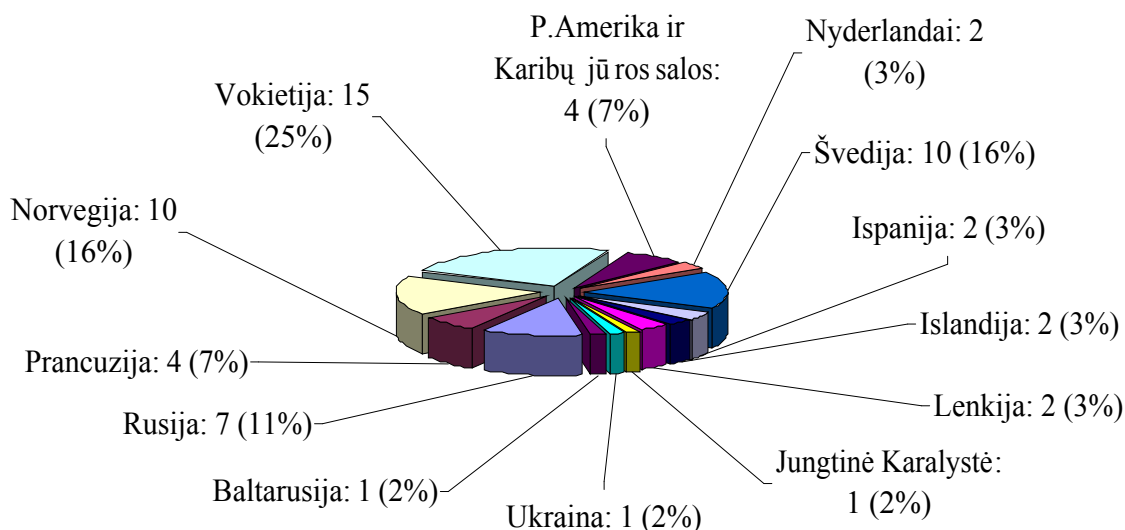
Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuvoje kokainu beveik neprekiuojama gatvėse. Tai nulemia sąlyginai ribotas vartotojų ratas. Šalyje kokaino grynumas per eilę metų nekito. Pokyčių nefiksuoja ir kokaino kainoje. Perkant nedidelį kokaino kiekį, vienas gramas vidutiniškai kainuoja apie 200 litų (ž. i. r. 4 lentelė). Iš disponuojamos informacijos galima daryti prielaidą, kad egzistuoja du kokaino tiekimo į Lietuvą kanalai: vienas - tiesiogiai iš Pietų Amerikos ir Karibų jūros baseino valstybių, kitas - iš Nyderlandų. Prieš keletą metų Panevėžio apskrityje buvo išaiškintas vieno tokio kanalo organizatorius. Jis koordinavo kokaino kontrabandą iš Jamaikos ir Venesuelos. Deja, galima įtarti, kad šio piliečio verslą sėkmingai tęsia kiti asmenys, nes maždaug pusė užsienyje sulaikytųjų Lietuvos kokaino kurjerių yra kilę iš Panevėžio apskrities. Reikia pažymėti, kad kokainas į Lietuvą gabenamas ne tik kurjerių pagalba, bet ir greitojo pašto siuntomis. Šiuo būdu kokainas dažniausiai tiekiamas į Kauną. Kaip jau minėjome,

než iū rint visų tendencijų, kokaino vartojimas šalyje yra labai ribotas. Tai patvirtina ir šios medžiagos sulaikymų skaičius. Sulaikytas didelis kiekis kokaino dažniausiai rodo, kad jis yra skirtas kaimyninėms šalims. Dėl Lietuvos Respublikos piliečių, kaip kokaino kurjerių, sulaikymų už sienyje per metus į šalį nepatenka apie 20 kg šios medžiagos. Vadinas, remiantis pasauline praktika ir atsižvelgiant į šių nusikaltimų latentškumą, galima teigti, kad per Lietuvą vyksta nuolatinis **kokaino tranzitas**. Pastaruoju metu labai populiarūs tapo skrydžiai iš Pietų Amerikos į Madridą, kur prekė atiduodama kitiems kurjeriams, o toliau į Lietuvą kelijama be krovinio. Kokainą perima kiti žmonės, kurie kelijauja kitu transportu (dažniausia sausumos). Esant tokiai situacijai, kai vidinės Europos Sąjungos sienos praktiskai išnyko, tokių kurjerių, kelijaujančių Europos Sąjungos teritorija, sulaikymas tampa be galo komplikuoju. Situacija dar labiau pasunkės po 2007 metų, naujoms valstybėms narėms prisijungus prie Šengeno sutarties.

2004 m. už sienio valstybėse buvo už fiksuoti 9 kokaino kontrabandos iš Pietų Amerikos atvejai, susiję su Lietuvos Respublikos piliečiais (sulaikyta 16 asmenų). Trimis atvejais narkotikai buvo gabenami skrandyje: medžiagų slėpimo atžvilgiu, tai labai patikimas būdas, bet gabenančiam asmeniui - tai pats pavojingiausias transportavimas. Per analizuojamąjį laikotarpį, vienas asmuo tokiu būdu gabendamas narkotikus mirė, dviems prireikė skubios medikų pagalbos. Populiarėja narkotikų gabenimas kūno ertmėse. Kokaino gabenimui yra parenkami labai skirtingi asmenys. Vieni iš jų jauni – apie 20 metų amžiaus, kiti vyresni – 50-55 metų. Jaunimas, nors ir rizikuodamas, susigundo greitais ir lengvais pinigais, o vyresnieji dažniausiai įsitraukia slegiami ypač blogų gyvenimo sąlygų ar skolų. Pasitaiko atvejų, kai sulaikius vieną šeimos narį, kitas, turėdamas padengti užsakovo nuostolius, yra verčiamas tapti narkotikų kurjeriu. 2004 m. Lietuvos kriminalinės policijos biurui buvo žinoma 60 atvejų, kai už sienio valstybėse už neteisėtą narkotikų apyvartą buvo sulaikyti Lietuvos Respublikos piliečiai (2003 m. – 62 tokie atvejai). Daugiausiai sulaikymų už fiksuota Vokietijoje (žūr. 8 diagramą). Tai sudaro ketvirtadalį visų Lietuvos Respublikos piliečių sulaikymų dėl neteisėtos narkotikų apyvartos už sienio valstybėse. Daug problemų mūsų šalies piliečiai kelia ir Skandinavijos (Norvegijos ir Švedijos) teisėsaugininkams. Analizuojant situaciją, galima tvirtinti, kad Vokietijoje Lietuvos piliečiai išsikovojo heroino prekybos rinkos dalį. Praėjusiais metais atliktos sėkmingos operacijos, bendradarbiaujant Lietuvos ir Vokietijos teisėsaugos institucijoms, tą faktą patvirtino. Vienos operacijos metu Vokietijoje buvo sulaikyta 11 Lietuvos Respublikos piliečių. Grupotės veikimo modelis buvo labai paprastas ir panašus į visų kitų Vokietijoje veikiančių lietuvių kilmės grupuočių modelį: organizatoriai dažniausiai būna Lietuvoje, kurjeriai heroiną ir kitas medžiagas į Vokietiją atgabena iš Nyderlandų, gatvės prekyboje dalyvauja ir lietuviai, ir rusai, ir vokiečiai, o pinigai kelijauja į Lietuvą. Pastaruoju metu Vokietijos pareigūnai informavo apie tam tikrus naudojamo modelio pasikeitimus: jų teigimu, narkotikai galimai

atvežami ir iš Lietuvos. Tai yra realu, nes Afganistanui pasiekus beveik 1998 m. rekordinį heroino gamybos lygį, šios medžiagos kontrabandos srautai per Lietuvą suintensyvėjo. Lietuvos piliečiai suranda galimybes patys užsakyti heroino iš „pirmų rankų“. Toks būdas yra žymiai pigesnis, negu įsigyjant narkotikus Vakarų Europoje.

**8 diagrama. Lietuvos Respublikos piliečių sulaikymų dėl nelegalios narkotikų apyvartos už sienyje lyginamoji analizė**



Kitose šalyse didžioji dalis Lietuvos Respublikos piliečių sulaikoma ne už narkotikų biznio organizavimą ar gatvės prekybą, o už kontrabandą. Fiksuojama išskirtinė sintetinių narkotikų kontrabanda į Skandinaviją. Iš analizavę turimą informaciją, galime daryti premisą, kad amfetamino, metamfetamino bei *ecstasy* kontrabandą į Švediją ir Norvegiją organizuoja Kauno nusikalstamos grupuotės, kurios šias medžiagas gabena dideliais kiekiais, t. y. visada daugiau negu 1 kg (vidutiniškai 4-6 kg, o kartais ir 20 kg partijomis). Gabenimas tokiomis didelėmis partijomis leidžia daryti prielaidą, kad siunčiamos medžiagos savikaina yra mažai, o kurjerių samdymas brangus, arba sunku rasti patikimų asmenų. Į domus ir tas faktas, kad iš žinomų 99 už sienyje sulaikytų Lietuvos Respublikos piliečių, 19 gyvena Telšiuose, 19 - Kauno, 16 - Panevėžio, 13 - Klaipėdos, 12 - Marijampolės apskrityse ir tik 4 - Vilniuje.

Apibendrinant nelegalios narkotikų apyvartos ypatumus Lietuvoje, galėtume pateikti pagrindines tendencijas:

**1. Šalyje didėja sintetinių narkotikų problema:**

- veikia nelegali amfetamino tipo stimuliuojamųjų medžiagų gamyba, auga jų vartojimas ir prekyba;
- amfetamino tipo stimuliuojamųjų medžiagų kainos mažėja;

- amfetamino tipo stimuliuojamosios medžiagos, pagamintos Lietuvoje, sparčiai skverbiasi į Švedijos ir Norvegijos narkotikų rinką.
2. ***Lietuvoje populiarios iš lieka opijinės kilmės medžiagos:***
    - aguonų ir jų dalių koncentrato rinka pastaraisiais metais stabilizavosi;
    - didėja nelegalūs aguonų pasėlių plotai;
    - aguonų stiebelių ir iš jų pagaminto koncentrato kaina nesikeičia;
    - intensyvėjant heroino tranzitui, tikėtina, kad netolimoje ateityje išaugs šio narkotiko pasiūla šalies rinkoje.
  3. ***Auga nelegali kanapių apyvarta:***
    - apklausos duomenimis kanapės yra populiariausias narkotikas šalyje;
    - per paskutiniuosius du metus kanapių sulaikymų skaičius išaugo 2 kartus.
  4. ***Lietuva gali būti traktuojama kaip kokaino tranzito šalis:***
    - šalyje susiformavo ribota kokaino vartotojų rinka;
    - fiksuojami pasikartojantys stambūs kokaino sulaikymai šalies teritorijoje;
    - už sienos valstybėse nuolat sulaikomi Lietuvos piliečiai, kaip kokaino kurjeriai.
  5. ***Auga narkotikų paklausa laisvės atėmimo vietose:***
    - daugėjant narkotikų vartotojų laisvėje, auga jų skaičius ir laisvės atėmimo vietose;
    - daugėja nuteistų už neteisėtą narkotikų apyvartą asmenų, kurie savo „patirtį“ perkelia į laisvės atėmimo vietas;
    - narkotikų patekimo į laisvės atėmimo vietas kontrolė yra gana silpna.
  6. ***Organizuotos nusikalstamos grupuotės, veikiančios Lietuvoje, skverbiasi į Vokietijos narkotikų prekybos rinką.***
  7. ***Stebimas žymus narkotikų kontrabandos mastų augimas, nors kontrabandos keliai per 2004 m. iš esmės nepakito:***
    - heroinas į Lietuvą patenka „Šilko“ keliu;
    - kokainas atgabenamas iš Pietų Amerikos ir Karibų jūros baseino valstybių per Vakarų Europos šalis;
    - amfetaminas iš Lietuvos dažniausiai gabenamas į Švediją ir Norvegiją „pietiniu“ maršrutu, t. y. per Lenkiją, Vokietiją ir Daniją;
    - didžioji dalis *ecstasy* į šalį patenka sausumos ir jūros keliu iš Nyderlandų.
  8. ***Tarptautinės organizuotos nusikalstamos grupuotės, užsiimančios ypač stambia narkotikų ir jų pirmtakų kontrabanda, plėtoja savo interesus Lietuvoje.***

Taigi, pagrindinė teisėsaugos institucijų strateginė darbo kryptis turėtų būti nukreipta į sintetinių narkotikų ir vietinės kilmės aguonų keliamų grėsmių mažinimą bei heroino tranzito

užkardymą, ypatingą dėmesį kreipiant į kovą su organizuotu nusikalstamumu. Į šias tendencijas ir iš vadas rekomenduotina atsižvelgti, formuojant nacionalinę kovos su narkotikais politiką .

## 2.2. Narkotikų kontrolės politika ir jos raida

Pagrindinis Lietuvos narkotikų kontrolės politikos tikslas - įgyvendinti narkomanijos prevencijos priemones siekiant laisvos nuo narkotikų visuomenės, už kirsti kelią piktnaudžiavimui narkotikais tarp jaunų žmonių, padėti priklausomiems nuo narkotikų asmenims, sukuriant gydymo, reabilitacijos ir integracijos į visuomenę sistemą, bei visomis išgalėmis **kovoti su neteisėta narkotikų apyvarta**. Lietuvos Respublikos formuojama narkotikų kontrolės politika iš esmės atitinka Europos Sąjungos ir kitus tarptautinius reikalavimus.

Įgyvendindama narkotikų kontrolės politiką, Lietuva vadovaujasi Jungtinių Tautų konvencijų (prie 1961 m. Jungtinių Tautų Bendroji narkotinių medžiagų konvencijos ir 1971 m. Jungtinių Tautų Psichotropinių medžiagų konvencijos) Lietuva prisijungė 1994 metais, o 1988 m. Jungtinių Tautų Konvenciją dėl kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta ratifikavo 1998 metais) [27, 49], Europos Sąjungos teisės aktų nuostatomis, dalyvauja tarptautinėse narkotikų kontrolės programose, palaiko aktyvius ryšius su Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės struktūromis ir kitomis tarptautinėmis organizacijomis.

Analizuojant situaciją, galima teigti, kad iki 1998 m. Lietuva neturėjo aiškios kovos su narkotikais politikos. Atgavus nepriklausomybę, nuo 1990 m. vyko spartus pagrindinių įstatymų ir kitų teisės aktų kūrimas, struktūrų, kovojančių su nelegalia narkotikų apyvarta formavimas, įsitraukimas į įvairių tarptautinių forumų veiklą ir kita organizacinė veikla. Lietuvos narkotikų kontrolės politikos suformavimas ir įgyvendinimas pagrįstas **Nacionaline narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos programa 1999–2003 metams** (toliau – 1999-2003 metų Programa), kuri buvo patvirtinta 1999 m. rugsėjo 6 d. Šioje 1999-2003 metų Programoje įvertinta esama narkomanijos situacija, numatyti artimieji ir tolimieji tikslai narkotikų politikos formavimui bei narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijai, strateginės priemonės: dėl nacionalinės narkotikų politikos strategijos parengimo, tarpžinybinės koordinacijos, narkotikų sukeltų pasekmių monitoringo, pirminės narkomanijos prevencijos bendruomenėje, ypač tarp vaikų ir jaunimo, narkomanų gydymo, reabilitacijos, teisėtos ir neteisėtos narkotikų kontrolės pajėgumų stiprinimo [37, 41]. 1999-2003 metų Programa apėmė narkotikų paklausos ir pasiūlos mažinimo priemones, atspindėjo tarpžinybinį ir tarptautinį bendradarbiavimą. Joje didelis dėmesys skiriamas nevyriausybinėms organizacijoms įtraukimui į narkomanijos prevencijos veiklą, remiami visuomeninių bendrųjų projektai. 2000 m. buvo įsteigtas Nacionalinis narkotikų informacijos

biuras. Než iū rint tam tikrų trūkumų (1999-2003 metų Programos vykdymas įvertintas nepatenkinamai), šį pirmąjį Lietuvos kovos su narkotikais strateginio pobūdžio dokumentą galima vertinti kaip **pozityvų reiškinį** Lietuvos narkotikų politikos formavimo ir integracijos į Europos Sąjungą procese. 1999-2003 metų Programa buvo pagrįsta veiksmingomis priemonėmis, kurioms numatytas finansavimas. Tokiu būdu policija ir kitos teisėsaugos institucijos gavo papildomų lėšų, skirtų konkrečiai kovai su narkotikų platinimu (Policijos departamentui 1999-2003 metų Programos priemonių vykdymui buvo skirta 2,86 mln. litų, Kalėjimų departamentui – 2,673 mln. litų). Žinant tuometinę šių institucijų finansavimo situaciją, tai labai ženkliai prisidėjo prie efektyvios kovos su narkotikais skatinimo. Pabrėžtina, kad rengiant 1999-2003 metų Programą, Lietuvoje koordinavimo mechanizmų beveik nebuvo, arba jie buvo tik užuomazgos stadijoje, o tarpžinybinis narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos veiksmų koordinavimas yra vienas iš pagrindinių Jungtinių Tautų ir Europos Sąjungos reikalavimų, pagal kurį, šalys atsižvelgdamos į konstitucines, teises ir administracines sistemas, turi imtis priemonių valstybės viduje koordinuoti prevencines ir represines priemones prieš neteisėtą narkotikų prekybą. Aiškų koordinavimo, kontrolės ir atsiskaitomybės struktūrų mechanizmas padeda užtikrinti efektyvų narkotikų kontrolės politikos vykdymą, sukuriant veiksmingą narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos sistemą, sudarant galimybes parinkti ir taikyti tinkamas priemones, mažinant narkomanijos ekonominę ir socialinę žalą, pagerinant tarpžinybinį bendradarbiavimą ir veiksmų koordinavimą visuose sektoriuose. Nors dar 1995 m. vasario 28 d. buvo įsteigta Vyriausybėnė narkotikų kontrolės komisija, į kurios sudėtį įėjo įvairių ministerijų bei jų žinybų atstovai, tačiau ji veikė neefektyviai. Atsižvelgus į Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės išvadas, 2003 m. rugpjūčio 21 d. buvo įsteigtas Narkotikų kontrolės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, t. y. institucija, atsakinga už narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos veiklos koordinavimą [42]. Pagrindinis šio departamento uždavinys yra narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimas, todėl jo veikla turi užtikrinti, kad narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės veiklos organizavimas taptų nuoseklus, sistemiškas, koordinuotas bei kontroliuojamas procesas [44]. Tokiu būdu 1999-2003 metų Programa padėjo sukurti koordinavimo mechanizmų pagrindus Lietuvoje.

2002 m. Reguliariosios ataskaitos apie Lietuvos pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje “Bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų srityse” skyriuje pažymėta, kad bendrasis įvertinimas – teigiamas: “Lietuva apskritai pažengė į priekį plėtodama institucijas bei tarptautinį bendradarbiavimą ir įgyvendindama narkotikų politiką. Toliau turi būti įgyvendinama Nacionalinė narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 1999–2003 m. m. programa ir užtikrinamas visapusiškas dalyvavimas ENNSC veikloje. Naujasis Nacionalinis narkotinių medžiagų informacijos centras turėtų sustiprinti savo veiklą ir priimti pakankamai darbuotojų,



jam turi būti garantuoti išteklių. Siekiant užtikrinti veiksmingą tarpžinybinį bendradarbiavimą, toliau turėtų būti stiprinama Tarpžinybinė narkotikų kontrolė” [19].

Kalbant apie šiuo metu galiojančius pagrindinius kovos su narkotikais politiką formuojančius ir teisėsaugos institucijoms aktualius strateginius dokumentus, išskirsime tris esminius teisės aktus:

- 1) 2002 m. vasario 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą „Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos subjektų kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta strategiją“ (toliau – Operatyvinės veiklos subjektų strategija);
- 2) 2003 m. spalio 2 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą „Nacionalinę narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės 2004-2008 metų strategiją“ (toliau – Nacionalinė strategija);
- 3) 2004 m. balandžio 8 d. Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintą „Nacionalinę narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programą“ (toliau – Nacionalinė programa).

Trumpai panagrinėsime ir įvertinsime šiuos tris programinius dokumentus.

### **2.3. Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos subjektų kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta strategija**

Kalbant apie **Operatyvinės veiklos subjektų strategiją**, reiktų pažymėti, kad ji buvo parengta vykdant *Acquis* įgyvendinimo priemonių 2001 m. planą, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės [38]. Lieka neaišku, kodėl Vyriausybė, rengdamasi narystei Europos Sąjungoje, nutarė parengti tokio pobūdžio strateginį dokumentą. Europos Sąjungos reikalavimai stojančiosioms šalims nenumatė būtinybės turėti atskirą operatyvinių tarnybų kovos su narkotikais strategiją. Toks dokumentas nenumatytas ir Europos Sąjungos teisyne. Galima spėti, kad šios Operatyvinės veiklos subjektų strategijos patvirtinimu Vyriausybė norėjo pademonstruoti savo siekius suaktyvinti kovą su narkotikais ir pagerinti koordinavimą tarp Lietuvos operatyvinių tarnybų. Tačiau, iš principo, Lietuvos Respublikos Operatyvinės veiklos subjektų strategijos būtinybė yra kritikuotina. To paties pobūdžio Operatyvinės veiklos subjektų strategijos nuostatos buvo (arba galėjo būti) inkorporuotos į naujai rengiamą Nacionalinę strategiją, kuri apėmė visas narkomanijos prevencijos ir kovos su narkotikais sferas. Na, o kovos su nelegalia narkotikų apyvarta koordinavimo klausimas iš dalies buvo išspręstas dar 2000 metais bendru Policijos generalinio komisaro, Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado, Muitinės departamento direktoriaus, Antrojo operatyvinių tarnybų departamento direktoriaus ir Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymu. Šis įsakymas Policijos departamentui prie

Vidaus reikalų ministerijos numatė teisėsaugos struktūrų koordinavimo funkcijų neteisėtos narkotikų apyvartos kontrolės srityje suteikimą [50]. Tokiu būdu Policijos departamentas tam tikra prasme tapo nacionaliniu kovos su nelegalia narkotikų apyvarta **koordinatoriumi**. Tarp kitko, būtent Policijos departamentui Operatyvinės veiklos subjektų strategijoje pavesta koordinuoti jos įgyvendinimą. Minėto įsakymo būtinybė iškilo dėl tos priežasties, kad Lietuvoje kelios skirtingos teisėsaugos institucijos, už siimdamos kovos su narkotikais problemos sprendimu, nekoordinavo savo veiksmų. Pasitaikydavo atvejų, kai dvi, ar net trys institucijos operatyvinius tyrimus atlikdavo tų pačių asmenų atžvilgiu. Nežinūrint to, kad nuo įsakymo pasirašymo jau praėjo penkeri metai, šis koordinavimo mechanizmas liko labai pažangus ir aktualus. Vienintelė problema, iškilusi rengiant bendrą įsakymą, beje išlikusi ir šiuo metu, yra ta, kad priešios koordinavimo tvarkos neprisidėjo Valstybės saugumo departamentas. Nors ši institucija formaliai vykdo įsakyme numatytas nuostatas, tačiau teisinio pagrindo bendradarbiavimui ir formaliam apsikeitimui informacija narkotikų kontrolės srityje nėra. Visgi, Valstybės saugumo departamentas tarp kitų institucijų aptariamoje Operatyvinės veiklos subjektų strategijoje buvo paminėtas, kaip vienas iš strategines nuostatas įgyvendinančių subjektų.

Nežinūrint kritikos dėl Operatyvinės veiklos subjektų strategijos būtinybės, aptarkime joje išdėstytas nuostatas bei jų reikšmę. Pagrindinis strateginis tikslas yra siekis efektyviau atskleisti, šalinti ir neutralizuoti priežastis, skatinančias neteisėtą narkotinių ir psichotropinių medžiagų bei jų pirmtakų (prekursorių) apyvartą, gerinti operatyvinės veiklos subjektų tarpusavio sąveiką, tiriant šiuos nusikaltimus, tolygiai mažinti rinkoje narkotikų paklausą ir pasiūlą. Pagrindinė Operatyvinės veiklos subjektų strategijos kryptis – su narkotikais susijusių nusikaltimų prevencija ir tyrimas, o prioritinės operatyvinių tarnybų veiklos sritys turėtų būti:

- neteisėta sintetinių narkotikų ir prekursorių apyvarta;
- heroino kontrabanda;
- pinigų, gautų iš neteisėtos narkotikų apyvartos, plovimas;
- narkotikų platinimas tarp vaikų ir jaunimo [39].

Akivaizdu, kad šios veiklos sritys yra paimtos iš tuometinės narkotikų situacijos įvertinimo. Kai kurios tendencijos (sintetiniai narkotikai, narkotikų platinimas jaunimo tarpe) išliko aktualios ir dabar. Tačiau, pavyzdžiui pinigų, gautų iš narkotikų apyvartos, plovimas yra daugiau teorinio pobūdžio problema. Lietuvoje iki šiol dar nebuvo pradėtas nė vienas ikiteisminis tyrimas dėl tokio pobūdžio pinigų plovimo nusikaltimo. Įvertinant pagrindines Operatyvinės veiklos subjektų strategijos kryptis, būtina pažymėti, kad jose dėmesys atkreiptas į tų dienų aktualiausias Lietuvos problemas narkotikų kontrolės srityje, todėl toks politinis Lietuvos Respublikos Vyriausybės pareiškimas, nežinūrint visų aukščiau aptartų abejonių, vertintinas **teigiamai**. Kalbant apie Operatyvinės veiklos subjektų strategijos uždavinius bei jų

Įgyvendinimą, problemų sukelia tai, kad pati strategija nenumato jokio jos egzistavimo laikotarpio, t. y. ji lygtai priimta neribotam laikui. Galima teigti, kad tai yra vienas iš pasaulinėje praktikoje naudojamų pavyzdžių, tačiau reikia atkreipti dėmesį į tai, kad tos valstybės, kurios pasirinko būtent šį modelį, t. y. savo kovos su narkotikais strategijose nenurodė laikotarpio, visgi numatė būtinybę peržiūrėti strategiją po 4-5 metų. To Lietuvoje, tvirtinant Operatyvinės veiklos subjektų strategiją, numatyta nebuvo. Nežiūrint to, analizuojant patį dokumento tekstą, galima būtų suprasti, jog Operatyvinės veiklos subjektų strategija yra trumpalaikė, t. y. aktuali tik iki Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą. Vien remiantis jos priėmimo pagrindu, t. y. *Acquis* įgyvendinimo priemonių planu, tikėtina, jog ji buvo parengta tam, kad Lietuva kuo skubiau ir sėkmingiau galėtų įgyvendinti visus Europos Sąjungos keliamus reikalavimus kovos su narkotikais srityje. Ar Operatyvinės veiklos subjektų strategija, nesant numatytų konkrečių vertinimo rodiklių, pasiekė savo tikslą, teigti būtų labai sunku. Nors, iš principo, beveik visi numatyti uždaviniai (sukurta ir įdiegta kovos su neteisėta narkotikų apyvarta informacinė sistema, muitinėje suformuoti specializuoti kovos su narkotikų kontrabanda padaliniai, įdiegta greito naujų sintetinių narkotikų identifikavimo sistema, įstatymai ir kiti teisės aktai suderinti su Europos Sąjungos teisės reikalavimais), o ir pagrindinis politinis siekis – įstoti į Europos Sąjungą, buvo įgyvendinti, tačiau kadangi Operatyvinės veiklos subjektų strategijos vykdymui nebuvo numatytas papildomas finansavimas, neparengtas atskiras veiksmų planas, nenumatyti efektyvumo įvertinimo indikatoriai, apie jų naudą, siekiant pagrindinio strateginio tikslo, t. y. sumažinti narkotikų pasiūlą Lietuvoje, kalbėti neįmanoma. Na, o tokie siekiai, kaip „tarptautinio bendradarbiavimo plėtimas“, prevencinių priemonių vykdymas“, „organizuotų nusikalstamų grupuočių analizė“, „informacijos rinkimas“, „tarpinstitucinio bendradarbiavimo tobulinimas“ ir pan. taip ir liko tik deklaracijomis. Priemonių, kaip tai turėtų būti padaryta, Operatyvinės veiklos subjektų strategija nenumatė.

#### **2.4. Nacionalinė narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės 2004-2008 metų strategija**

Būtinybė priimti naują **Nacionalinę strategiją** atsirado dėl to, kad 2003 12 31 buvo įgyvendinta 1999–2003 metų Programa. Nekyla abejonių, kad tuo metu reikėjo numatyti visos narkotikų politikos Lietuvoje tęstinumą. Be to, 2002 m. sausio 24 d. Lietuvos Respublikos Seimas, priimdamas rezoliuciją „Dėl narkomanijos prevencijos Lietuvoje“, pripažino, kad valstybės institucijos dirba nepakankamai efektyviai, ir visos jėgos turi būti sukoncentruotos narkomanijos problemoms spręsti [34]. Tai buvo didelis postūmis, bandant sustiprinti kovą su narkotikais. Ši Nacionalinė strategija - tai kompleksiškas programinis dokumentas, apimantis

visas prioritetines narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos kryptis: pirminę prevenciją, sveikatos priežiūrą, reabilitacijos, reintegracijos sistemos tobulinimą, nelegalios narkotikų apyvartos kontrolės stiprinimą, narkotikų informacinio tinklo sukūrimą, veiklos koordinavimą ir valdymą. Nacionalinėje strategijoje apibrėžtos pagrindinės nuostatos, įtvirtinančios valstybės politikos prioritetus narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės srityje. Joje nurodyta, kad siekiant įgyvendinti radikalias narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos priemones, kompleksiai šalinti šio neigiamo socialinio reiškimo priežastis, būtina stiprinti sveikatos apsaugos, švietimo, teisėsaugos, socialinės apsaugos, kitų valstybės institucijų sistemas, skatinti glaudesnį tarpusavio bendradarbiavimą, bendradarbiavimą su visuomene, nevyriausybinėmis organizacijomis, ugdyti visos visuomenės nepakantumą neteisėtam narkotinių ir psichotropinių medžiagų vartojimui bei platinimui. Pabrėžta, kad „strategijos prioritetą yra pirminė narkotikų vartojimo prevencija šeimoje, vaikų ir jaunimo tarpe“, o sėkmingai įgyvendinti narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos politiką galima tik tada, kai ilgalaikė strategija yra pagrįsta pasaulyje visuotinai pripažintais elementais: pirmine prevencija, sveikatos priežiūra, reabilitacijos bei reintegracijos sistemų kompleksškumu, informacinės sistemos bei mokslinių tyrimų plėtra ir **narkotikų pasiūlos mažinimu** [43].

Taigi, Nacionalinė strategija praktiškai pratęsė pagrindinių 1999-2003 metų Programos nuostatų įgyvendinimą. Galima teigti, kad šis dokumentas yra daug solidesnis, parengtas labiau įsigilinus į esamą narkomanijos situaciją Lietuvoje, suderintas su tuometiniais Europos Sąjungos narkotikų politikos reikalavimais. Pagrindinis Nacionalinės strategijos **tikslas** – mažinti ir sustabdyti narkomanijos plitimą, taip pat užtikrinti valstybės ir visuomenės saugumą. Šio tikslo įmanoma pasiekti tik įgyvendinant valstybės politiką narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės srityje. Matome, kad tai nėra koks nors naujas, dar negirdėtas strateginis tikslas. Formaliai, kaip jau pastebėjome nagrinėdami kitų valstybių kovos su narkotikais strategijas, šis tikslas yra pasikartojantis ir daugiau deklaratyvaus pobūdžio. Turėtume suprasti, kad iki 2008 metų Lietuvoje bus siekiama sustabdyti narkomanijos plitimą ir užtikrinti valstybės bei visuomenės saugumą. Ką gi tai reiškia? Ar tai, kad 2008 m. narkotikų problemos Lietuvoje nebeliks? Visgi, greičiausiai Nacionalinės strategijos rengėjų mintis buvo kita. Nereikėtų tapti utopistais ir tikėtis, kad per keletą metų, netgi ir labai uoliai vykdant Nacionalinės strategijos nuostatas, įmanoma panaikinti narkomanijos reiškinį. Mūsų supratimu, narkomanijos plitimo sustabdymo siekis reiškia tai, kad iki 2008 m. turėtume pasiekti, jog ši problema stabilizuotųsi, t. y. nebedidėtų. Tačiau, kokių būdu įvertinsime, ar šio tikslo pasiekėme? Ar tai bus sumažėjęs narkomanų, ar nusikaltimų, susijusių su narkotikais, ar mirčių nuo narkotikų skaičius, ar visa kartu paėmus? O gal reikėtų vadovautis kitais rodikliais? Nacionalinė strategija apie jokių įvertinimo kriterijus nekalba. Antra vertus, tokie aukščiau paminėti indikatoriai realiai ir

visapusiškai situacijos įvertinti negali, ypač narkotikų pasiūlos mažinimo srityje. Kitas esminis klausimas yra valstybės ir visuomenės saugumo užtikrinimas. Galėtume sutikti su teiginiu, kad mūsų visuomenė dėl narkomanijos problemos nėra saugi taip, kaip to norėtųsi, tačiau ar pati Lietuvos valstybė, būdama NATO ir Europos Sąjungos nare, yra nesaugi? Šioje vietoje kyla diskutuotinas klausimas, ar pagrindiniai narkomanijos problema mūsų šalyje įvardinama kaip kelianti grėsmę nacionaliniam saugumui? Gal įstojus į aukščiau paminėtas tarptautines organizacijas, šias nuostatas reikėtų nagrinėti iš naujo? Juk Lietuva, lyginant su kitomis Europos Sąjungos šalimis, neišskiriama kaip didžiausių problemų narkotikų srityje sukianti valstybė narė. Logiškai mąstant, tokiu atveju, deklaruojant, kad narkotikai kelia grėsmę valstybės nacionaliniam saugumui, dėl to paties turėtų būti paskelbta grėsmė visos Europos Sąjungos saugumui. Su tokiais teiginiais būtų galima sutikti, problemą nagrinėjant organizuoto nusikalstamumo kontekste ir pripažįstant, kad būtų organizuotas nusikalstamumas realiai kelia grėsmę tiek Lietuvai, tiek visai Europos Sąjungai. Tačiau netgi ir tokiu atveju, kyla klausimas, ar Lietuvoje yra atliktos pakankamai pagrindinės studijos, išsiaiškinant organizuoto nusikalstamumo lygį, ypač su nelegalia narkotikų apyvarta susijusiose srityse [66, 83]. Problema, matyt, yra ta, kad rengiant Nacionalinio saugumo strategiją, kurioje narkotikai traktuojami kaip keliantys grėsmę nacionaliniam saugumui, buvo vadovaujamasi niekuo nepagrįstomis ataskaitomis ir statistika, iki galo neįvertinant realios tuometinės narkomanijos situacijos Lietuvoje [31]. Iš šiuose Vakarų Europos šalyse tokie situacijos vertinimai atliekami labai atsargiai, po išsamios analizės, studijų, gyventojų apklausų ir rodymais pagrįstų mokslinių tyrimų. Narkotikų kontrolės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 metų pradžioje inicijavo tyrimą, kuriuo siekta išsiaiškinti alkoholio, tabako ir narkotikų vartojimo paplitimą šalyje. Tyrimas apie žalingų įpročių paplitimą šalyje atliktas pagal ENNSC metodinius nurodymus. Jo rezultatai parodė, kad narkotikus dažniau yra vartoję vyrai (13,1 %) nei moterys (3,8 %), jaunesni (15–34 metų amžiaus) Lietuvos gyventojai nei vyresni (35–64 metų amžiaus) žmonės (atitinkamai 14,4 % ir 4,5 %). Dažniausiai bent kartą gyvenime narkotikus vartoję nurodė aukščiausias pajamas gaunantys Lietuvos gyventojai. Nenustatytas ryšys tarp išsilavinimo, tautybės ir narkotikų vartojimo. Labiausiai šalyje paplitęs narkotikas yra kanapės. Bent kartą gyvenime šį narkotiką yra vartoję 7,6 % Lietuvos gyventojų. Svarbu tai, jog šis tyrimas paneigė spekuliacijas apie tai, kad Lietuvoje narkomanijos lygis yra žymiai aukštesnis negu kaimyninėse valstybėse ir kitose Europos Sąjungos šalyse. Pavyzdžiui, nors kartą *ecstasy* vartojusių asmenų dalis tarp jaunų (15–34 metų) žmonių Lietuvoje sudaro 2,1 %, o Norvegijoje – 2,5 %, Olandijoje ir Ispanijoje – 4,4 %, Latvijoje – 5 %, Jungtinėje Karalystėje – net 9,9 %. Per paskutinius 12 mėnesių kanapes vartojusių asmenų dalis tarp jaunų žmonių mūsų šalyje sudaro 4,6 %, o

Lenkijoje – 6,3 %, Latvijoje ir Norvegijoje – 8,1 %, Nyderlanduose - 11,8 %, Jungtinėje Karalystėje – 20 %. Tik Švedijoje ir Estijoje ši dalis yra mažesnė, atitinkamai 1 % ir 4 %.

Grįžtant prie pagrindinio Nacionalinės strategijos tikslo, manytume, kad jį bus labai sunku pasiekti, ypač neturint realių efektyvumo ir vertinimo rodiklių. Pažymėtina, kad teisėsaugos institucijoms, siekiant šio tikslo, skirta keletas uždavinių: diegti mokomasias programas specialistų mokymui bei rengimui, gerinti institucijų veiklą, kad mažėtų neteisėtų narkotikų pasiūla, stiprinti tarptautinį bendradarbiavimą. VI-ajame Nacionalinės strategijos skyriuje „Neteisėtų narkotikų ir psichotropinių medžiagų pasiūlos mažinimas“ šie uždaviniai sukonkretinti:

- stiprinti kovą su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų ir jų pirmtakų, visų pirma – sintetinių narkotikų, apyvarta, narkotikų kontrabanda ir platinimu;
- įgyvendinti Europos Sąjungos ir Jungtinių Tautų nustatytus teisėtos ir neteisėtos narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvartos kontrolės reikalavimus;
- plėsti teisėsaugos, švietimo, sveikatos, socialinės apsaugos institucijų, nevyriausybių organizacijų, bendruomenių bendradarbiavimą;
- siekiant užkirsti kelią neteisėtam narkotinių ir psichotropinių medžiagų patekimui į Lietuvą, patikimiau saugoti valstybės sieną;
- įgyvendinti administracines narkotinių ir psichotropinių medžiagų ir jų pirmtakų, kitų cheminių medžiagų, kurios gali būti naudojamos narkotikams gaminti, kontrolės priemones;
- parengti ir vykdyti kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta kardomojo kalinimo ir laisvės atėmimo vietose priemones, įdiegti operatyvios informacijos apie naujas narkotines ir psichotropines medžiagas sistemą, skirtą kardomojo kalinimo ir laisvės atėmimo vietų apsaugos ir prieš jų ros pareigūnams, teikti specializuotą pagalbą asmenims, kurie patiria problemų liovę si vartoti narkotikus;
- užtikrinti deramą pinigų, gautų iš neteisėtos narkotikų apyvartos, plovimo prevencijos ir užkardymo priemonių įgyvendinimą [43].

Matome, kad numatyti uždaviniai yra skirti beveik visoms Lietuvos institucijoms, užsiimančioms nelegalios narkotikų apyvartos kontrole, t. y. policijai, muitinei, Valstybės sienos apsaugos tarnybai, laisvės atėmimo įstaigoms, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybai ir kt. Žvelgiant į šiuos uždavinius, į akis krenta ypač deklaratyvus jų pobūdis. Keistai skamba antrasis uždavinys, įpareigojantis įgyvendinti Europos Sąjungos kovos su narkotikais reikalavimus. Visi šie reikalavimai buvo įgyvendinti dar 2003 metais, kai buvo konstatuota, kad kovos su narkotikais srityje Lietuva atitinka visus keliamus Sąjungos reikalavimus ir dėl šio *Acquis*

skyriaus buvo susiderėta. Naujai gi priimamų Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimas, tapus valstybe nare, yra pats savaime suprantamas reiškinys. Visos valstybės narės, pasirašydamos stojimo į Europos Sąjungą sutartis, įsipareigoja vykdyti Sąjungos keliamus reikalavimus bei įgyvendinti privalomus bendrijos teisės aktus. Už davinių, raginančių įgyvendinti administracines kontrolės priemones, esmė apskritai nesuprantama. Apie kokias priemones čia kalbama? Ar apie administracinių gebėjimų stiprinimą? Jei taip, tai šį uždavinių buvo galima suformuluoti daug paprasčiau ir suprantamiau. Siekis patikimiau saugoti valstybės sieną yra aiškus, tačiau Nacionalinėje strategijoje jis suformuluotas per daug abstrakčiai. Valstybės sienos apsauga Europos Sąjungoje paprastai suprantama kaip išorinės Europos Sąjungos sienos apsauga. Jau dabar vidinių sienų kontrolė yra beveik išnykusi, o po 2007 m., naujoms šalims prisijungus prie Šengeno sistemos, jos iš vis nebeliks, todėl šis Valstybės sienos apsaugos tarnybai skirtas uždavins turėtų būti suformuluotas konkrečiau. Apie pinigų, gautų iš neteisėtos narkotikų apyvartos, plovimą, teigdami, kad tai nėra viena iš pagrindinių šio meto Lietuvos problemų, kalbėjome anksčiau, tačiau dabartinė formuluotė, akcentuodama pinigų plovimo, kaip reiškinio, prevenciją, yra labiau priimtina. Keistai atrodo ir pagalbos teikimo asmenims, liovusiesiems vartoti narkotikus, gerinimo numatymas narkotikų pasiūlos mažinimo uždaviniuose. Kaip nuo to sumažės narkotikų pasiūla? Neneigsime būtinybės teikti pagalbą buvusiems narkomanams, tačiau tai turėtų būti numatyta ne teisėsaugos institucijų veiklos sferai skirtoje Nacionalinės strategijos vietoje.

Apibendrinant mintis apie Nacionalinę strategiją, be jos naujoviškumo ir pažangumo, žvelgiant Europos Sąjungos kontekste, būtina pažymėti ir esminius trūkumus. Visų pirma, problemų kelia tai, kad dokumente nenumatytos jokios Nacionalinės strategijos įgyvendinimo priemonės, kitaip kalbant, strategija neparemta veiksmų planu. Esant tokiai situacijai, tampa neaišku, kokiomis priemonėmis reikėtų siekti numatytų tikslų, taip pat kaip įvertinti užsibrėžtų uždavinių įgyvendinimo rezultatus. Kitas neapibrėžtumas – Nacionalinės strategijos finansavimo klausimai. Dokumento VIII skyriaus „Strategijos koordinavimas ir įgyvendinimas“ 16-ame straipsnyje numatyta, kad „Strategijos įgyvendinimas finansuojamas Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, Europos Sąjungos, tarptautinių organizacijų skiriamomis ir kitomis lėšomis“ [43]. Ne paslaptis, kad tokia šio straipsnio formuluotė buvo pasirinkta tik tam, kad Vyriausybė galėtų išvengti papildomų biudžetinių asignavimų konkrečioms Nacionalinės strategijos uždaviniams vykdyti. Finansiniai klausimai buvo perleisti vykdomosioms institucijoms, kurios iš savo biudžetų privalėtų vykdyti numatytas priemones. Kaip jau minėjome anksčiau, toks požiūris yra nepriimtinas ir neleidžiantis pasiekti norimos pridėtinės vertės.

## **2.5. Nacionalinė narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programa**

Nežinoma, ar tai, kad atsakingos institucijos nuo pat 2003 m. pradžios ėmėsi naujos Nacionalinės strategijos, kurią Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė 2003 m. spalio 2 d., rengimo, Lietuvos Respublikos Seimas 2003 m. kovo 13 d. pavedė Vyriausybei parengti **Nacionalinę programą**. Seimo nuomone, Nacionalinėje strategijoje atsispindi pagrindinės nuostatos, įtvirtinančios valstybės politikos prioritetus narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės srityje, o rengiamame Nacionalinės programos projekte turėtų būti akcentuojami narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimo koordinavimo, valdymo principai, bei siekiama įvertinti 1999-2003 metų Programos trūkumus [32]. Tokia situacija, kai jau turint Vyriausybės patvirtintą Nacionalinę strategiją ir jos nepripažinus negaliojančia, priimamas dar vienas tuos pačius tikslus puoselėjantis, tačiau šiek tiek pakeistu pavadinimu bei kitos valdžios institucijos, šiuo atveju Seimo, nutarimu patvirtintas strateginis dokumentas, nebetelpa į jokių kritikos rėmus. Anksčiau kalbėjome apie ENNSC, Jungtinių Tautų rekomendacijas, už sienos šalių patirtį šioje srityje, ir pabrėžėme apie vieningos kovos su narkotikais politikos būtinybę, iš vengiant skambių deklaracijų bei nacionalinių institucijų veiksmų dubliavimo. Lietuvoje gi atsitiko taip, kad šiuo metu turime du programinius kovos su narkotikais dokumentus, tik vienas iš jų yra priimtas Vyriausybės, o kitas - Seimo. Tokius aukščiausiųjų valdžios organų sprendimus sunku paaiškinti. Turbūt nerasime nė vieno argumento, pateisinančio tokią situaciją. Už kulisiuose buvo kalbama, kad Lietuvos Respublikos Seimas Nacionalinę programą patvirtino, norėdamas atkreipti visuomenės dėmesį ir parodyti, kad parlamentarams taip pat labai aktualios narkomanijos problemos, o strateginį dokumentą priėmus aukštesniu lygiu, jis bus tinkamiau įgyvendinamas. Neprieštaraujame nuomonei, kad politinės valios išreiškimas aukščiausiu lygiu yra sveikintinas dalykas, tačiau tam galėjo būti pasirinktos visiškai kitos formos. Diskutuotinas ir pats šio dokumento pavadinimas, pasirenkant terminą „programa“. Mūsų manymu, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės parengta metodika dėl strateginio planavimo bei teorinėmis mokslinės literatūros nuostatomis, tikslesnis tokio programinio dokumento įvardijimas būtų „strategija“ [40, 45]. Tačiau tokiu atveju, abiejų dokumentų pavadinimai beveik sutaptų.

Nacionalinė programa siekiama įgyvendinti eilės tarptautinių bei nacionalinių teisės aktų, tame tarpe ir Europos Sąjungos kovos su narkotikais 2000-2004 metų strategijos ir veiksmų plano, nuostatas. Manytume, kad šių Europos Sąjungos strateginių dokumentų nuostatų įgyvendinimas, kai iki jų veikimo pabaigos lieka pusė metų, netenka prasmės. Ar neprotingiau buvo palaukti naujos ES Strategijos bei ES Veiksmų plano ir tada patobulinti nacionalinius



programinius dokumentus. Tuo labiau, kad, kaip jau minėjome, aptariamuoju laikotarpiu Lietuvoje jau buvo patvirtinta Nacionalinė strategija.

Než iū rint išsakytos kritikos, panagrinėkime Nacionalinės programos nuostatas ir palyginkime jas su Nacionaline strategija. Teigiamai vertintinas esamos narkomanijos būklės ir narkotikų plitimo veiksmų Nacionalinėje programoje apibendrinimas. Kaip jau minėjome anksčiau, tokia situacijos analizė strategijose yra būtina (Nacionalinėje strategijoje toks situacijos įvertinimas nepateikiamas). Apskritai, galima teigti, kad Nacionalinė programa yra daug platesnės apimties ir labiau subalansuotas dokumentas negu Nacionalinė strategija. Joje numatytas vienas strateginis tikslas – sustabdyti ir sumažinti narkomanijos plitimą, nustatyti ir įgyvendinti pagrindines valstybės politikos gaires ir veiklos kryptis, padidinti narkomanijos prevencijos Lietuvoje veiksmingumą (beje, to paties tikslo siekia ir Nacionalinė strategija) ir penki taktiniai tikslai:

- Įgyvendinti veiksmingą narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos sistemą;
- sukurti bendrą narkomanijos ankstyvos diagnostikos, gydymo, reabilitacijos ir reintegracijos į visuomenę sistemą, siekiant padėti asmenims, priklausomiems nuo narkotikų;
- sumažinti neteisėtą narkotinių ir psichotropinių medžiagų bei jų pirmtakų apyvartą;
- tobulinti teisinę bazę, leidžiančią veiksmingai šalinti narkomanijos plitimo priežastis;
- sumažinti dėl narkotikų vartojimo kylančių infekcinių ligų ir mirčių skaičių [33].

Šiems strateginiams bei taktiniams tikslams įgyvendinti, Nacionalinėje programoje numatyti devyni uždaviniai, iš kurių tik keli skirti teisėsaugos institucijų veiklai gerinti: vėlgi, „gerinti teisėsaugos institucijų veiklą siekiant mažinti narkotikų pasiūlą ir apsunkinant jų prieinamumą“, „skatinti tarptautinį bendradarbiavimą narkomanijos prevencijos bei narkotikų kontrolės srityje, pagrįstą regioniniais ir nacionaliniais projektais bei programomis“, „užtikrinti pinigų, gautų iš neteisėtos narkotikų apyvartos, plovimo prevencijos priemonių įgyvendinimą“ [33]. Iš principo, šie taktiniai tikslai bei uždaviniai, nors ir šiek tiek patobulinti bei skirtingai suformuluoti, yra identiški Nacionalinės strategijos uždaviniams. IX-ajame Nacionalinės programos skyriuje „Neteisėtos narkotinių ir psichotropinių medžiagų pasiūlos mažinimas“ sukonkretintos pasiūlos mažinimo kryptys, kurios vėlgi, daugumoje atvejų paimtos iš Nacionalinės strategijos (papildant keliais deklaratyvaus pobūdžio uždaviniais, tokiais kaip operatyvinės veiklos subjektų tarpusavio sąveikos gerinimas, tinkamo teisėsaugos institucijų padalinių, tiesiogiai atliekančių narkotikų kontrolės funkcijas, finansinio, materialinio ir techninio aprūpinimo užtikrinimas, tarptautinių sutarčių sudarymo skatinimas) [33]. Taigi, vertinant Nacionalinės programos ir Nacionalinės strategijos nuostatas, skirtas kovai su narkotikais, esminių skirtumų neišvengiame. Žinoma, aukščiausios Lietuvos valdžios institucijos,

Seimo, dėmesio atkreipimas į tinkamo finansinio, materialinio ir techninio teisėsaugos institucijų aprūpinimo būtinybę yra labai teigiamas reiškinys, tačiau vėlgį, Vyriausybei nesiimant reikiamų priemonių šioje srityje (Nacionalinės programos įgyvendinimą organizuoja ir kontroliuoja Vyriausybė), tokios nuostatos gali taip ir likti tik politine deklaracija. Tuo labiau, kad Nacionalinės programos X-ojo skyriaus „Programos valdymas ir įgyvendinimas“ 41 punktas teigia, jog „programos įgyvendinimo priemonės vykdomos iš valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetuose atitinkamoms ministerijoms, institucijoms ir kitiems ūkio subjektams, atsakingiems už programos vykdymą, patvirtintų bendrųjų asignavimų, Valstybės investicijų programos, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, Europos Sąjungos, tarptautinių organizacijų ir kitų lėšų“ [33]. Akivaizdu, kad nesant papildomų asignavimų teisėsaugos institucijoms, jos negalės tinkamai įgyvendinti Nacionalinėje Programoje keliamų uždavinių. Atitinkamai, nepadidinus biudžeto, teks atsisakyti kitų programų vykdymo. Kaip žinome, dažniausiai praktikoje policija, muitinė ir kitos teisėsaugos institucijos yra nustačiusios daug kitų, nebūtinai narkotikų problemoms spręsti skirtų, prioritetų.

Teigiamai vertintinas Nacionalinės programos tikslų pasiekimui parengtas įgyvendinimo **priemonių planas**. Šį kartą, tam kad efektyviau panaudoti finansinius ir žmogiškuosius resursus, buvo nuspręsta tokius planus rengti kasmet. Iki šiol buvo patvirtinti 2004 m. ir 2005 m. Nacionalinės programos įgyvendinimo priemonių planai, bei 2006 m. priemonių plano projektas. Nežiūrint teigiamų šių priemonių planų pusių, visumoje jie vertintini kritiškai. Pirmiausia į akis krenta tai, kad nei 2004, nei 2005 metų plane nenumatyti jokie įgyvendintų priemonių vertinimo kriterijai, t. y. tam tikrai institucijai duodami atitinkami pavedimai, tačiau kaip jie buvo atlikti ir kokias rodikliais įvertinti, nebėra aktualu [46, 47]. Nors ir yra nustatyta, kad institucijos privalo pateikti Nacionalinės programos priemonių įgyvendinimo, jų efektyvumo ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų naudojimo ataskaitą, tačiau, kaip jau minėjome, neaišku, kokiais kriterijais ir rodikliais turi būti vertinamas priemonių įgyvendinimo efektyvumas. Kitaip sakant, jei pavyzdžiui, 2004 m. priemonių plano 4.5 priemonė numato „pagerinti narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos padalinių materialinę bazę“, tam skiriant 530 000 litų, tai atsakingoms institucijoms pakanka už šias lėšas įsigyti įvairios, jų manymu, būtiniausios technikos ir laikyti, kad ši priemonė jau yra savaime įgyvendinta [46]. Mūsų manymu, tokia pozicija yra neteisinga. Visų pirma, tam, kad ateityje nebūtų daromos tos pačios klaidos, pradžioje turėtų būti išsiaiškinti poreikiai, o vėliau nustatyta, kaip ir kiek tokios technikos įsigijimas padėjo pagerinti kovą su nelegalia narkotikų apyvarta. Niekas, žinoma, nepaneigs, kad teisėsaugos institucijoms, vykdant savo funkcijas, nereikalingos naujos transporto ar ryšio priemonės, ir kad naujausia šių dienų technika efektyviai padeda kovoti su nusikalstamumu. Tačiau šie materialinio aprūpinimo klausimai turėtų būti sprendžiami ne konkrečios tikslinės

kovos su narkotikais programos rėmuose. Iš tikrųjų, būtų be galo sunku nustatyti realius efektyvumo vertinimo kriterijus, kovos su narkotikais padaliniui įsigijus naują kompiuterį arba automobilį, o ir apskritai, ar tokius rodiklius įmanoma sugalvoti? Taigi, manytume, kad panašios priemonės turėtų būti finansuojamos iš bendro teisėsaugos institucijos biudžeto, neskirstant jų pagal siauras nusikalstamumo sritis, šiuo atveju, nusikaltimų, susijusių su nelegalia narkotikų apyvarta, tyrimui. 2006 m. priemonių plano projekte, kitaip negu anksčiau, pirmą kartą numatyta įvesti priemonių vertinimo kriterijus. Tai, be abejojimo, yra pažangu, tačiau, ko vertas 1,391 milijono litų, skirtų „gerinti policijos įstaigų narkotikų kontrolės, prevencijos ir kriminalistinių tyrimų padalinių materialinę techninę bazę“, panaudojimo efektyvumo įvertinimas tokiais kriterijais, kaip „už tikrintas efektyvus policijos padalinių, ikiteisminio tyrimo, įrodymų dokumentavimas, operatyvinių grupių mobilumas, pareigūnų sveikatos saugumas“ [48]. Vadovaujantis tokiomis nuostatomis, išeity, kad šiuo metu neužtikrinamas nei įrodymų dokumentavimas, nei grupių mobilumas, nei pareigūnų sveikatos saugumas. Ko tada verta tokia policija? Realiai šių, už valstybės lėšas įsigytų, materialinių vertybių panaudojimo efektyvumas kovoje su narkotikais, t. y., kokią konkrečią naudą davė šios priemonės tam, kad būtų pasiektas pagrindinis programinis tikslas – sustabdyti ir sumažinti narkomanijos plitimą, taip ir liks neįvertintas. Ir tokių panašaus pobūdžio įvertinimo rodiklių projekte yra labai daug. Belieka tik stebėtis, kad tradiciškai analogiškos priemonės, neįvertinus gautų rezultatų, iš ankstesnio plano yra perkeliamos į sekančių metų planus. Kitas kritikuotinas veiksnių planų elementas yra tam tikrų priemonių, visiškai nesusijusių su teisėsaugos institucijomis, įtraukimas į neteisėtus narkotinių ir psichotropinių medžiagų pasiūlos mažinimo sritį. Galima tik spėlioti, kaip sumažėjo narkotikų pasiūla, įgyvendinus 2004 m. priemonių plano 6 uždavinį „Sudaryti sąlygas narkomanija sergantiems asmenims baudžiamąją atsakomybę už nesunkius nusikaltimus pakeisti bausmėms alternatyviomis gydymo programomis“ [46], 2005 m. priemonių plano 7.1 priemonę „Plėtoti psichologinės ir socialinės reabilitacijos, konsultavimo paslaugas asmenims, nukentėjusiems nuo narkotinių ir psichotropinių medžiagų vartojimo, šiuo tikslu finansuoti parengtus projektus, taip pat įvertinti įgyvendintų projektų veiksmingumą“ arba 7.4 priemonę „Vykdėti gydymo metadonu stebėseną ir įvertinti jo veiksmingumą“ [47]. Blogiausia yra tai, kad panašios priemonės sudaro didžiąją dalį narkotikų pasiūlos mažinimo sritį apimančių veiksnių, tam numatant nemažus finansinius išteklius. Realių, įgyvendinamų ir, mūsų manymu, galimai efektyvių kovos su narkotikais ir narkomanijos prevencijos priemonių, įgalinančių pasiekti pagrindinių tikslų, numatytų Nacionalinėje programoje, deja yra mažuma. Tęsiant mintį apie planuose numatytas kovos su narkotikais priemones, atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad mūsų nagrinėjamuose dokumentuose nepavyko išvengti daugybės skambių frazių, kurios dažniausiai taip ir liko tik deklaracijomis. Juk akivaizdu, kad tokie veiksmai, kaip „Valstybės saugumo

departamento bendradarbiavimo su atitinkamomis užsienio tarnybomis stiprinimas, keičiantis informacija ir atliekant bendras operacijas“, „bendradarbiavimo su savivaldybių narkotikų kontrolės komisijomis gerinimas“, „teisinės bazės, reglamentuojančios narkotikų kontrolę ir narkomanijos prevenciją, stebėsenos vykdymas ir pagal poreikius teisės aktų projektų rengimas“ ir pan. jokios pridėtinės vertės atnešti negali [47]. Kita vertus, bendradarbiavimo tarptautiniu ir nacionaliniu mastu, teisės aktų tobulinimo ir kitos panašaus pobūdžio funkcijos yra susiję su tiesioginiu valstybinių institucijų pareigų atlikimu ir numatytos jų nuostatose bei darbo planuose. Nesinorėtų tikėti, kad pavyzdžiui, Valstybės saugumo departamentas silpniau bendradarbiaus su už sienos valstybėmis, jei šios priemonės neįtrauksime į kovos su narkotikais veiksmų planą.

Dar viena, tradicinė, problema yra numatytų priemonių finansavimas. Jau kalbėjome, kad norint efektyvaus siekiamų tikslų įgyvendinimo, būtina turėti aiškiai suformuluotas, moksliniais tyrimais paremtas, pasiekiamas ir **deramai finansuojamas** priemonės. Nors 2005 metų priemonių vykdymui iš viso numatyta daugiau negu 12 milijonų litų, o narkotikų pasiūlos mažinimo priemonėms – daugiau negu 10,7 milijono litų (atrodytų, tikrai nemažos lėšos), Policijos departamentui tenka tik 680 000 litų (kitoms teisėsaugos institucijoms lėšos apamai nenumatytos). Be to, reikėtų atkreipti dėmesį ir į tai, kad, kaip jau minėjome, II-ajame Nacionalinės programos įgyvendinimo 2005 metų priemonių plano skyriuje „Neteisėtos narkotinių ir psichotropinių medžiagų pasiūlos mažinimas“ yra daugybė priemonių, visiškai nesusijusių su narkotikų pasiūlos mažinimu. Iš 10,7 milijonų litų šio skyriaus priemonėms įgyvendinti numatytų lėšų, net 7,8 milijono yra skiriama veikiančių priklausomybės ligų centrų veiklos gerinimui bei ambulatorinių ir stacionarių paslaugų prieinamumo vaikams ir paaugliams didinimui, o daugiau negu 1,4 milijono litų - Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės administracinių gebėjimų stiprinimo užtikrinimui [47]. Visiškai akivaizdu, kad netgi nekvestionuojant būtinybės finansuoti šiuos aukščiau įvardintus projektus, didžioji dalis lėšų bus panaudota ne narkotikų pasiūlos mažinimo, o kitokio pobūdžio priemonių įgyvendinimui.

Siekiant optimaliai planuoti finansinius poreikius kovos su narkotikais priemonėms ir socialinėms piktnaudžiavimo narkotikais pasekmėms, rekomenduojama sudaryti visų valstybės išlaidų, susijusių su narkotikų kontrolės politika, sąmatą bei vykdyti išlaidų efektyvumo vertinimą. Be abejo, yra labai sunku įvertinti visas narkotikų kontrolei ir narkomanijos prevencijai skirtas lėšas bei jų panaudojimą, tuo labiau, kad nėra vieningo apibrėžimo, kokias išlaidas reikėtų įtraukti, sudarant taip vadinamą „Nacionalinę narkotikų sąskaitą“. Išteklių analizės ir pakankamo finansavimo svarba pabrėžta Europos Sąjungos kovos su narkotikais veiksmų plane 2000–2004 metams, numatant, kad „Taryba ir Komisija, atsižvelgdama į dabartines ENNSC ir *Pompidou* grupės pastangas šioje srityje, išanalizuoja siūlymą sudaryti visų valstybės

išlaidų narkotikų kontrolei sąrašą, o valstybės narės ir Komisija ragina skirti atitinkamą finansavimą veiksmingoms narkotikų, su narkotikais susijusių nusikaltimų prevencijos, neigiamų narkotikų pasekmių sveikatai ir socialinių pasekmių sumažinimo priemonėms” [12].

Tai buvo keletas pastabų, į kurias tikslinga būtų atkreipti dėmesį, rengiant būsimas kovas su narkotikais priemonių planus. Deja, beveik visos išvardintos problemos išliko ir 2006 m. priemonių plano projekte. Už sienio valstybių patirtis rodo, kad prieš numatant tam tikras priemones veiksnių planuose, o ir formuojant pačią strategiją, yra atliekami išsamūs moksliniai tyrimai, dėl šių priemonių būtinumo ir veiksmingumo. Štai, Nyderlanduose veikia specializuotas narkomanijos prevencijos *Trimbos* institutas, kuriame dirba moksliniai bendradarbiai, socialiniai darbuotojai, teisėsaugos institucijų specialistai, analizuojantys narkomanijos situaciją šalyje ir teikiantys rekomendacijas sprendimus priimančioms institucijoms, taip padėdami formuoti nacionalinę kovos su narkotikais politiką. Žinoma, vertinant dabartinę Lietuvos situaciją, mes nesūlyme šiuo metu steigti atskiro instituto narkomanijos problemoms spręsti, tačiau moksliniais tyrimais pagrįsti duomenys, situacijos analizė ir numatomų priemonių būtinybė bei jų įgyvendinimo efektyvumo įvertinimas ateityje turėtų tapti vienu iš kovos su narkotikais politikos formavimo **prioritetu**.

Apibendrinant Lietuvos Respublikos kovos su narkotikais politikos formavimo aspektus, būtina pažymėti, kad šiuo metu yra susidariusi nenormali situacija, kai vienu metu šalyje tenka vadovautis trimis strateginiais dokumentais. Operatyvinės veiklos subjektų strategija, nežinodami diskutijų dėl abejotinos jos priėmimo būtinybės, mūsų manymu, jau yra įgyvendinta ir neteko prasmės, todėl turėtų būti pripažinta nebegaliojančia. Kiti du programiniai dokumentai - Nacionalinė strategija ir Nacionalinė programa - savo turiniu ir paskirtimi yra identiški. Dar rengiant ir tvirtinant minėtus teisės aktų projektus, susidarė kolizija tarp Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintos Nacionalinės strategijos bei Seimo tvirtinamos Nacionalinės programos procedūros. Nacionalinė programa negalėjo remtis Nacionalinės strategijos nuostatomis. Taigi, ar nebūtų tikslinga kuo skubiau parengti vieningą, visą apimantį programinį dokumentą, patvirtinant jį Seimo arba Vyriausybės nutarimu, taip išvengiant veiksnių dubliavimosi bei dviprasmybių. Tai, greičiausiai, visgi turės būti atlikta artimiausiu metu, kadangi patvirtinus ES Strategiją ir ES Veiksnių planą, nežinodami šių dokumentų rekomendacinio statuso, pagal juos turi būti koreguojami atitinkami nacionaliniai teisės aktai.

Analizuojant narkotikų kontrolės politikos procesus, turime pabrėžti, kad daugiausia dėmesio šiuo metu skiriama politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesui, nuošalyje paliekant politikos įgyvendinimą ir administravimą. Labiausiai gilinamasi į tai, kas ir ką sprendžia skirstant biudžeto finansavimą, formuojant politines ir institucines galias tarp visuomenės narių, tačiau nesidomima, ar priimti sprendimai vėliau iš tiesų įgyvendinami taip,

kaip buvo planuota, ar jie turi tokį poveikį, kokio buvo tikėtasi. Šiai “trūkstamai grandžiai” būtina skirti didesnę dėmesį. Juk net ir kai kurie pagrindiniai politiniai sprendimai dažnai susiduria su sunkumais praktinio įgyvendinimo metu. Problemos dažniausiai kyla dėl jų netinkamo įgyvendinimo arba dėl pernelyg didelių pradinių lūkesčių. Galima konstatuoti, kad narkotikų kontrolės politikos formavimo metu **svarbiausi veiksniai**, nuo kurių priklauso šios politikos įgyvendinimo sėkmingumas, yra šie:

- aiškiai ir tiksliai suformuluoti politikos tikslai ir uždaviniai, dėl kurių sutaria pagrindiniai politikos veikėjai. Neaiškūs, nesuderinti ar prieštaringi tikslai ir uždaviniai suteikia didelę veiksmų laisvę narkotikų politiką įgyvendinančioms institucijoms, mažina efektyvios kontrolės galimybes ir praktinę programų naudą;
- adekvatus ir veiksmingas priešasčių ir padarinių ryšys, kuris susieja politikos tikslus ir uždavinius su priemonėmis jiems pasiekti;
- teisinė-institucinė įgyvendinimo, koordinavimo, priešiškos ir atskaitomybės struktūra.

Nežinūrint įgyvendinančių institucijų pritarimo vykdomai narkotikų kontrolės politikai, sėkmingos tokios politikos įgyvendinimas gali būti iškreiptas dėl nepakankamo programų finansavimo, silpnos politikos įgyvendinimo priešiškos bei veiksmų derinimo trūkumo. Tai dar kartą galime pademonstruoti skirtinguose lygiuose rengtų ir patvirtintų Nacionalinės programos ir Nacionalinės strategijos pavyzdžiu. Konstatuotinas faktas, kad formuojant Lietuvos kovos su narkotikais politiką, visiškai nebuvo kreipiamas dėmesys į strateginio valdymo teorijos principus.

### 3. KOVOS SU NARKOTIKAIS STRATEGIJŲ IR PROGRAMŲ EFEKTYVUMO VERTINIMO TYRIMAS

Ankstesniuose skyriuose, siekdami užsibrėžto pagrindinio šio magistro baigiamojo darbo tikslo, pateikiant rekomendacijas kovos su narkotikais strategijų rengėjams, bei surandant atsakymus į keliamus klausimus, išnagrinėjome mokslinius šaltinius ir atlikome dokumentų studijas, išsiaiškinome užsienio šalių bei nacionalinę kovos su narkotikais politikos formavimo praktiką. Analizuodami šiuo metu veikiančias bei ankstesnes narkomanijos prevencijos strategijas ir priemonių planus, nustatėme pagrindinius šių programinių dokumentų rengimo ir įgyvendinimo trūkumus, suformulavome tam tikras preliminarias išvadas. Tam, kad galėtume pagrįsti arba paneigti studijų metu gautus rezultatus, bei argumentuotai atsakyti į klausimą, kaip galima sumažinti narkomanijos problemą, kuriant efektyvias kovos su narkotikais strategijas, atlikome empirinius tyrimus bei apdorojome jų metu gautus rezultatus. Apklausoje raštu ir interviu pagalba pabandėme išsiaiškinti realią šių dienų situaciją, rengiant bei įgyvendinant kovos su narkotikais politiką Lietuvoje bei Europos Sąjungoje, ir nustatyti politiką formuojančių bei strategijas įgyvendinančių pareigūnų požiūrį į šiuos dokumentus, jų poreikį efektyvesnių kovos su narkotikais instrumentų kūrimui. Šis tyrimo metodas leido patikrinti mūsų anksčiau iškeltą hipotezę apie nepakankamą dabartinių kovos su narkotikais strateginių priemonių efektyvumą.

Tyrimo Lietuvoje metu, pagal iš anksto parengtą anketą, buvo apklausta 50 skirtingų valstybinių institucijų pareigūnų, politikos formuotojų bei įgyvendintojų iš Lietuvos Respublikos Seimo, Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Vidaus reikalų ministerijos, Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos, Muitinės departamento prie Finansų ministerijos, Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos, Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos, Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos, Kriminalinės policijos biuro, Muitinės kriminalinės tarnybos ir Valstybės saugumo departamento, o taip pat regioninių policijos ir muitinės įstaigų (žr. 3 Priedą). Šios institucijos buvo pasirinktos neatsitiktinai. Kiekviena iš jų tiesiogiai ar netiesiogiai yra susijusi su Lietuvos narkotikų kontrolės politikos formavimu ar įgyvendinimu (narkotikų pasiūlos mažinimo srityje). Anketavimo metu respondentai buvo prašomi suteikti žinių apie Lietuvos ir Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijų /programų taikymą valstybinėse institucijose, jose numatytų priemonių finansavimą bei jų efektyvumą. Tuo pačiu metu, pagal iš anksto parengtus klausimus, Briuselyje buvo atlikta 25 pareigūnų iš Europos Sąjungos institucijų (Europos Komisijos, Sekretoriato, Europolo ir ENNSC) bei valstybių narių, dalyvaujančių

Europos Sąjungos sprendimų priėmimo narkotikų kontrolės klausimais procedūrose, nacionalinių ekspertų interviu. Kalbant su už sienos ekspertais, buvo akcentuojamas jų požiūris į Europos Sąjungos formuojamą kovos su narkotikais politiką, strateginių teisės aktų statusą ir įgyvendinimą, taip pat jų efektyvumą bei vykdomų priemonių įvertinimą.

Apibendrinus gautus atsakymus, paaiškėjo, kad beveik visi pareigūnai, formuojantys kovos su narkotikais politiką Lietuvoje, yra neblogai susipažinę su pagrindiniais strateginiais Europos Sąjungos ir nacionaliniais dokumentais. Dauguma iš jų patys prisidėjo prie šių dokumentų rengimo, todėl galėjo argumentuoti pareikšti savo nuomonę šiais klausimais. Visgi, tik mažą dalį pareigūnų žinojo apie Operatyvinės veiklos subjektų strategiją (ž. i. r. 5 lentelę). Tas faktas patvirtino mūsų anksčiau darytą prielaidą, kad ši strategija, Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, pasiekė savo tikslus ir nebėra reikšminga kovoje su nelegalia narkotikų apyvarta, todėl turėtų būti traktuojama kaip įgyvendinta. Dalis apklaustųjų painiojo Nacionalinę strategiją ir Nacionalinę programą (arba nežinojo, kad egzistuoja dvi nacionalinės strategijos/programos, arba painiojo institucijas, priėmusias šiuos dokumentus, t. y. Lietuvos Respublikos Seimą ir Lietuvos Respublikos Vyriausybę). Toks rezultatas tik patvirtino mūsų ankstesnes išvadas apie ydingą šių dienų Lietuvos praktiką, kai priimami du tuos pačius tikslus puoselėjantys bei panašaus turinio ir struktūros programiniai teisės aktai.

**5 lentelė. Lietuvos valstybinių institucijų pareigūnų žinių apie Europos Sąjungos ir Lietuvos kovos su narkotikais strateginius dokumentus analizė**

(pagal anketų rezultatus)

	Vidutinis darbo stažas narkotikų kontrolės srityje (metai)	Žinios apie pagrindinius strateginius kovos su narkotikais dokumentus (proc.)				
		Operatyvinės veiklos subjektų strategija	Nacionalinė strategija	Nacionalinė programa	ES Strategija	ES Veiksmų planas
Narkotikų politikos formuotojai	3,5	10	70	80	80	90
Narkotikų politikos įgyvendintojai	5,5	0	10	20	50	50

Kalbant apie Lietuvos narkotikų politikos įgyvendintojus, išryškėjo tendencija, kad dažniausiai šie pareigūnai arba apskritai nesidomi kovos su narkotikais strategijomis, arba yra tik šiek tiek girdėję apie jas. Šis faktas parodo didelį atotrūkį tarp politikos formavimo ir jos įgyvendinimo stadijų, bei jų pagrindinių veikėjų. Apie kokią strategijų /programų įgyvendinimo efektyvumą galime kalbėti, kai tie, kurie privalo vykdyti numatytas priemones, nėra skaitė, arba



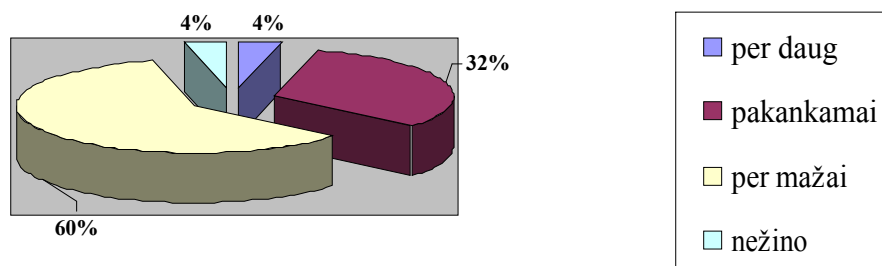
apskritai, net nežino apie šių teisės aktų egzistavimą. Kaip bebūtų keista, tačiau žemesnės grandies pareigūnai geriau žino apie ES Strategiją bei ES Veiksmų planą, negu apie nacionalinius programinius teisės aktus. Tai, galbūt, galėtume paaiškinti tuo, kad pastarieji Europos Sąjungos dokumentai buvo priimti visiškai neseniai, be to, dėl jų projektų nacionaliniu lygiu tiek spaudoje, tiek ir televizijoje kilo gana aštrios diskusijos. Puikiai žinome, kad būtent masinės informacijos priemonės geriausiai formuoja bendrąją visuomenės opinią vienu ar kitu klausimu. Kitas nuostabą keliantis faktas yra tas, kad vykdytojai dažniausia turi didesnį darbo stažą narkotikų kontrolės srityje, negu patys politikos formuotojai. Akivaizdu, kad esant tokiai situacijai, kai strategijų /programų rengėjai yra mažiau patyrę už įgyvendintojus, be to, kuriant programinius dokumentus beveik nesikonsultuojama su tais, kurie po to juos turės vykdyti, neišmanomas efektyvus numatytų priemonių įgyvendinimas, o tuo pačiu, ir pagrindinių strateginių tikslų pasiekimas.

Panaši situacija susidarė ir analizuojant programinių dokumentų nuostatų taikymą konkrečiose valstybinėse institucijose. Kaip ir buvo galima tikėtis, narkotikų politiką formuojančiose institucijose šie teisės aktai traktuojami kaip vieni iš svarbiausių, kuriais vadovaujamasi kasdieniniame darbe. Deja, žemesnės grandies pareigūnai, kurių funkcijos yra kitų pareigūnų suformuotų priemonių vykdymas, dažniausiai būna „paskendę kasdienėje rutinoje“ ir jiems visiškai nesvarbu, kokių tikslų siekiama nacionalinėje, o tuo labiau, Europos Sąjungos strategijoje. Jų pagrindinis tikslas yra „sučiupti kuo daugiau nusikaltėlių“, visiškai nesigilinant į narkotikų situacijos tendencijas ir politiniame lygyje keliamus prioritetus. Prie tokios pozicijos formavimo prisideda ir sunki policijos komisariatų materialinė padėtis, pasenęs įstaigų vadovų požūris į narkotikų problemą bei narkomanijos prevenciją, bei nepakankama pačių darbuotojų motyvacija.

Išskiriant narkotikų pasiūlos mažinimo prioritetus strateginiuose dokumentuose, dauguma respondentų iš teisėsaugos institucijų (60 %) mano, kad šioms problemoms Lietuvoje skiriama per mažai dėmesio (žr. 9 diagramą).

9 diagrama. Narkotikų pasiūlos mažinimo priemonių strategijose kiekybės analizė

(pagal anketų rezultatus)

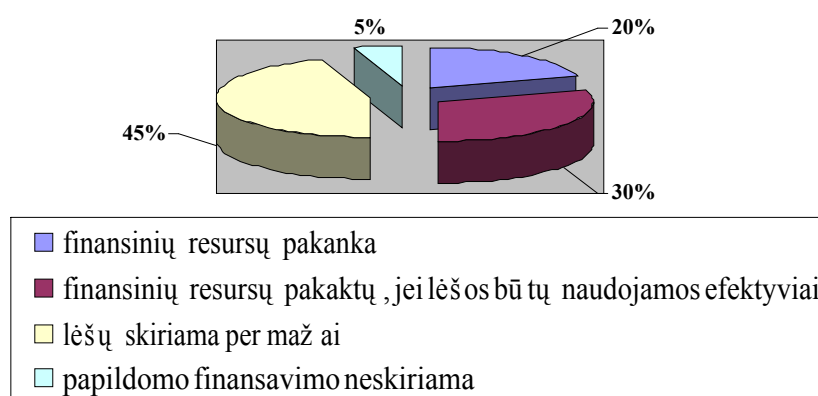


Kaip jau teigėme anksčiau, vienas iš labiausiai probleminių klausimų, vykdamt strategijų nuostatas, yra nepakankamas numatytų priemonių finansavimas, arba lėšų panaudojimo

neefektyvumas. Keista, tačiau apklaustųjų, manančių, kad finansinių resursų pakanka, ir galvojančių priešingai, santykis pasiskirstė po lygiai. Nenuostabu, kad tų teisėsaugos institucijų, kurioms papildomas finansavimas Nacionalinės programos priemonėms nėra skiriamas, arba skiriamas tik minimalus lėšų kiekis, atstovai mano, jog finansinių resursų skiriama per mažai, t. y. jų nepakanka normaliam ir visapusiškam užsibrėžtų tikslų siekimui (taip teigė net 50 % apklaustųjų). Tačiau, politiką formuojančių arba biudžetą skirstančių institucijų atstovų nuomone, priešingai, lėšų skiriama pakankamai, tačiau jos dažniausiai panaudojamos neefektyviai arba ne pagal paskirtį (ž. iūr. 10 diagramą). Sutiktume su teiginiu, kad esant efektyviam lėšų panaudojimui, nebūtų jaučiamas toks didelis jų trūkumas, o finansinių resursų tikriausiai pakaktų visoms Nacionalinę programą vykdančioms institucijoms.

**10 diagrama. Kovos su narkotikais priemonių finansavimo poreikių analizė**

(pagal anketų rezultatus)



Šiuo metu situacija iš tiesų yra nenormali, kai didžioji dalis pinigų yra numatoma 1-2 priemonėms, nors 2005 metų priemonių plane dešimčiai tikslų viso yra numatytos 54 priemonės (visai Nacionalinei programai 2005 m. numatyta apie 12 milijonų litų, iš kurių net 9,2 milijono skiriama dvejoms atskiroms priemonėms, tokiu būdu likusioms 52 priemonėms paliekant tik 2,8 milijono litų). Pirmasis žingsnis, gerinant numatytą priemonių finansavimo sistemą, turėtų būti būtent lėšų perskirstymas pagal prioritetus ir poreikius. Būtinai tikėtis, kad tai bus padaryta netolimoje ateityje, ir daugiau negu dešimtmetį trunkantys finansiniai sunkumai nebus pagrindine neefektyvaus priemonių vykdymo priežastimi.

Paskutinis šios apklausos tikslas buvo išsiaiškinti, kaip Lietuvos pareigūnai vertina kovos su narkotikais strategijų /programų vykdymo efektyvumą, bei kokius pakeitimus jie siūlo, ateityje rengiant ir įgyvendinant narkotikų kontrolės politiką. Kaip ir buvo galima numanyti, didžioji dauguma respondentų tiek Lietuvos, tiek Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijas vertina kaip labai neefektyvias (net 96 % apklaustųjų). Atkreiptinas dėmesys, kad šioje vietoje sutapo ir politikos formuotojų, ir įgyvendintojų nuomonės. Pagrindine tokio neigiamo atsiliepimo priežastimi galėtume nurodyti tą faktą, kad, nežinant nuostatos, jog kova

su narkotikais politiniu lygmeniu traktuojama kaip prioritetinga, jai skiriami nemažai finansiniai resursai, nuolat tobulinama teisinė bazė, dalyvaujama įvairiuose tarptautiniuose projektuose ir programose, tačiau realiai narkomanijos problema kasmet vis tiek didėja. Esant tokiai situacijai, tiek visuomenė praranda pasitikėjimą politikais ir vykdytojais, tiek patys politikos formuotojai bei vykdytojai pradeda galvoti, kad kažką daro ne taip. Galima išskirti 6 pagrindines šių lygmenų, tobulinant programinius teisės aktus, grupes (ž. iū r. 6 lentelę).

**6 lentelė. Lietuvos pareigūnų pasiūlymai strategijų rengimo ir įgyvendinimo tobulinimui (proc.)**

(pagal anketų rezultatus)

Strategijas labiau priartinti prie realios situacijos, į jų rengimą įtraukiant ir vykdytojus	70
Rengiant strategijas, suformuluoti aiškius, pasiekiamus ir įvertinamus tam skirtais rodikliais tikslus ir priemones	50
Atsisakyti strategijų, o lėšas panaudoti kitoms reikmėms	45
Skirti didesnę finansavimą priemonių vykdymui	40
Į strategijų rengimą aktyviau įtraukti pilietinę visuomenę	10
Nieko nekeisti	4

Keisčiausiai atrodo toks didelis šių lankytų apskritai atsisakyti bet kokių kovos su narkotikais strategijų skaičius (beveik pusė apklaustųjų). Šis faktas turėtų neraminti politikos formuotojus, kadangi jis dar kartą patvirtina visuomenės nusivylimą šiuo metu vykdoma narkotikų kontrolės politika. Pasigilinus į priešastis, tai neturėtų labai stebinti. Kaip jau minėjome nagrinėdami ES Strategiją, net ir Europos Komisija atkreipė dėmesį į tą faktą, kad ligšiolinės Europos strategijos sau keliamų pagrindinių tikslų iki galo nepasiekė, todėl ateityje tiek strategijų rengimo, tiek ir įgyvendinimo procesas turės kardinaliai keistis. Jei taip neįvyks, 2012 metais Europos lygmenyje gali būti nuspręsta atsisakyti bendros Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos, kaip neperspektyvaus kovos su narkotikais instrumento. Panašios pasekmės gali atsirasti ir nacionaliniu lygiu.

Visiškai kitokios išvados, negu Lietuvos atveju, formuluotinos, iš analizavus Europos Sąjungos institucijų pareigūnų ir atskirų valstybių narių ekspertų atsakymų į pateiktus klausimus rezultatus (ž. iū r. 4 Priedą). Tvirtai galima teigti, kad Europos pareigūnai daug rimčiau ir ne taip skeptiškai vertina strateginius kovos su narkotikais dokumentus bei jų įgyvendinimą. Esminis skirtumas yra tas, kad europiečiai nuoširdžiai tiki tokių strategijų efektyvumu ir mano, kad jų dėka galima pažaboti besiplečiantį narkomanijos reiškinį. Tokie pamąstymai turi nemažai logikos. Kaip teigiama oficialiose Europos Sąjungos ataskaitose, nežinoma, kaip įvairių naujų neigiamų tendencijų, kovoje su narkotikais pasiekta daug teigiamų rezultatų. Pavyzdžiui, daugumoje Vakarų Europos šalių, įdiegus efektyvią kovos su heroinu metodiką, jo vartojimas

stabilizavosi, sumažėjo jaunų žmonių, vartojančių šį narkotiką skaičius [69]. Ir tai tik keli iš daugelio pavyzdžių, kuriais gali pasigirti senas kovos su narkotikais tradicijas turinčios šalys. Nežinoma, kad 2000-2004 metų Europos Sąjungos strategija buvo įvertinta kritiškai, europiečiai labai dideles viltis deda į naująją ES Strategiją, tikėdamiesi, kad ji taps efektyviu kovos su narkotikais įrankiu. Juos tenkina Europos Sąjungos kovos su narkotikais politikos formavimo ir įgyvendinimo principai. Nors ir pripažįstama, kad pati sprendimų priėmimo procedūra yra per ilgai ir sudėtinga, tačiau tuo pačiu suprantama, kad esant 25 valstybėms narėms ir vadovaujantis kertiniais Europos Sąjungos principais, šioje vietoje nelabai įmanoma ką nors pakeisti. Žinoma, negalima teigti, kad tokia nuomonė apie kovos su narkotikais politiką Europos Sąjungoje palaiko visi bendrijos gyventojai. Mes nebendravome su eiliniaisiais europiečiais, todėl nežinome jų požiūrio į narkotikų problemą ir jos sprendimo būdus. Įvertinus pastaruoju metu susiformavusį didelį atotrūkį tarp Europos Sąjungos biurokratijos ir eilinių piliečių, visiškai tikėtina, kad jų nuomonės kardinaliai skiriasi nuo oficialios Briuselio pareigūnų ir valstybių narių ekspertų pozicijos. Tą jau patvirtino Prancūzijos ir Nyderlandų piliečių referendumuose išsakytas nepritarimas naujai Europos Konstitucijai.

Apibendrinant bendruosius duomenis apie apklaustuosius, pastebima žymiai didesnė už sienos specialistų patirtis kovos su narkotikais srityje. Jeigu, kaip matėme, Lietuvos narkotikų politiką formuoja 3,5 metų darbo stažą šioje srityje turintys pareigūnai, tai Europos Sąjungos institucijose dirbančiųjų su narkotikų problemomis asmenų stažo vidurkis yra didesnis negu 15 metų, o atskirose valstybėse narėse – apie 10 metų. Nekelia abejonių tai, kad turint tokią didelę patirtį, ypač tarptautinio bendradarbiavimo srityje, daug geriau suprantamos narkotikų problemos ir tendencijos, parenkamos efektyvesnės kovos priemonės ir pan. Didesnė dalis apklaustųjų mano, kad ES Strategija būtų dar efektyvesnė, jei ji taptų teisiškai privaloma, t. y. jei strategija ir veiksmų planas privalomai turėtų būti vykdomi visose šalyse (žr. 7 lentelę).

**7 lentelė. Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos statuso įvertinimo analizė**

(pagal interviu rezultatus)

	<b>Nuomonė dėl Strategijos privalomo statuso (proc.)</b>	
	Pritaria	Nepritaria
Europos Sąjungos institucijų pareigūnai	80	20
Valstybių narių ekspertai	30	70
Viso	55	45

Visgi, Europos Sąjungos institucijų ir valstybių narių ekspertų nuomonės šiuo klausimu išsiskyrė. Jei Europos Sąjungos pareigūnai beveik vienbalsiai teigė, kad strateginiai dokumentai turėtų būti privalomi, t. y. įgautų įstatymo statusą, tai valstybių narių atstovai labiau norėtų, kad šalims liktų daugiau laisvės, įgyvendinant kovos su narkotikais politiką, ir jos neprivalėtų aklaui

sekti Europos Sąjungos strategijų ir veiksmų planų nuostatomis (bendroje sumoje, nuomonei dėl strategijos privalomojo pobūdžio pritarė 55 %, o dėl rekomendacinio – 45 % visų apklaustųjų). Nežinūrint Lietuvos specialistų pageidavimus, greitai situacija šioje srityje tikrai neturėtų keistis. Pagal Europos bendrijos steigimo sutartį sveikatos apsaugos, o tuo pačiu ir narkotikų, srityje nėra numatyta vieningo reglamentavimo procedūra. Dėl šios priežasties, ES Strategija ir ES Veiksmų planas nėra ir ateityje nebus teisiškai privalomi dokumentai valstybėms narėms.

Visi apklaustieji Briuselyje, skirtingai nei Lietuvoje, mano, kad narkotikų pasiūlos mažinimo sričiai Europos Sąjunga skiria pakankamą dėmesį, t. y. ne kiek mažesnę nei kitoms narkotikų politikos sferoms. Nežinūrint to, kai kurie respondentai pabrėžė, kad taip atsitiko tik pastaraisiais metais. Ankstesnėse strategijose kovos su nelegalia narkotikų apyvarta sritis buvo daugiau palikta pačių valstybių narių kompetencijai. Buvo manoma, kad pasiūlos mažinimo srityje nėra ir negali būti pakankamai veiksmų laisvės, nes viskas yra apibrėžta nacionaliniais įstatymais, todėl nei manoma numatyti realių, efektyviai įgyvendinamų priemonių. Naujoji ES Strategija suformavo visiškai kitokią nuomonę. Šiuo metu ypatingas dėmesys skiriamas bendroms valstybių narių priemonėms, nukreiptoms prieš tarptautinį organizuotą nusikalstamumą, taip pat bendradarbiavimui su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis.

Europos Sąjungos ir valstybių narių ekspertai yra patenkinti ES Strategijoje ir ES Veiksmų plane įvardintais priemonių efektyvumo įvertinimo rodikliais. Manoma, kad lyginant su ankstesniais programiniais dokumentais, šioje srityje pasiektas labai didelis progresas, todėl tikėjimas, kad visos priemonės bus tinkamai įgyvendintos ir pagrindiniai tikslai pasiekti, yra pagrįstas. Toks Europos Sąjungos ir Lietuvos pareigūnų nuomonių skirtumas yra nesunkiai paaiškinamas. Kalbant apie Lietuvos Nacionalinę programą ir priemonių planą, akivaizdu, kad narkotikų pasiūlos mažinimo sritis yra viena iš silpniausių šių dokumentų vietų, kur reikalingi esminiai pakeitimai (apie tai kalbėjome 2-ajame šio darbo skyriuje). ES Strategija ir ES Veiksmų planas, priešingai, labai didelį dėmesį skiria kovai su nelegalia narkotikų apyvarta, ir ši sritis Europos strateginiuose dokumentuose yra viena iš aiškiausiai apibrėžtų bei realiai įgyvendinamų. Be to, skirtingai nei Lietuvoje, Europos Sąjungos bei valstybių narių institucijose kovos su narkotikais strategija laikoma svarbiausiu politiniu dokumentu, kuris yra neatskiriama kiekvienos institucijos, atsakingos už kovą su narkotikais, teisinis pagrindas.

Kaip ir Lietuvoje, paskutinis tyrimo Briuselyje uždaviny buvo nustatyti pareigūnų, formuojančių ir įgyvendinančių narkotikų politiką poreikius, siekiant kovos su narkotikais strategijos tobulumo. Žemiau pateikiame pasiūlymus, kuriuos suformulavo Europos Sąjungos institucijų pareigūnai, bei valstybių narių ekspertai (ž. iūr. 8 lentelę). Kai kurios pastabos visiškai sutampa su Lietuvos pareigūnų nuomone.

**8 lentelė. Europos Sąjungos pareigūnų ir valstybių narių ekspertų pasiūlymai Europos Sąjungos strategijų rengimo ir įgyvendinimo tobulinimui (proc.)**

(pagal interviu rezultatus)

Numatyti atskirą finansavimą ES Veiksmų plano priemonių vykdymui	50
Sumažinti priemonių skaičių, apsiribojant tik Europos Sąjungos lygio prioritetinėmis kryptimis	30
Į strategijų rengimą aktyviau įtraukti pilietinę visuomenę	25
Nieko nekeisti	15

Taigi, kaip matome, finansinis klausimas net ir Europos Sąjungoje yra vienas iš aktualiausių. Kaip ir Lietuvos, Europos Sąjungos specialistai pripažįsta, kad vien tik deklaracijomis ir skambiais šūkiais, neskiriant reikiamo finansavimo, narkotikų problemos nesumažinsime, todėl galimybės ateityje iš Europos Sąjungos biudžeto finansuoti atskiras priemones būtų labai sveikintinos. Visgi, negalime šimtu procentų teigti, kad ES Veiksmų plano priemonių finansavimo klausimai palikti išimtinai valstybių narių kompetencijai. Europos Komisija kasmet priima paraišką įvairiems projektams finansuoti pagal *AGIS* programą, todėl šalyse, įgyvendinamos ES Strategiją, skatinamos rengti bendrus projektus ir teikti juos Komisijai, prašydamos finansavimo.

Pasiūlymas ES Strategijoje apsiriboti vien tik Europos Sąjungai aktualiomis priemonėmis, išvengiant atskirų šalių problemų primetimo visai bendrijai, pagrindžia mūsų anksčiau padarytą išvadą, nagrinėjant teisės aktus ir literatūrą. Jau minėjome, kad dažnai atsitinka taip, kai veiksmų planuose numatomos konkrečios kovos su narkotikais priemonės, kurios nėra aktualios visai Europos Sąjungai. Visiškai nestebina kitas europiečių noras, į programinių Europos Sąjungos dokumentų rengimą aktyviau įtraukti pilietinę visuomenę (ketvirtadalis apklaustųjų mano, kad tokie veiksmai duotų naudos; Lietuvoje šis skaičius sudarė tik 10%). Vakarų Europos valstybės turi senas demokratijos tradicijas, todėl akivaizdu, kad visuomenė ten yra daug aktyviau įtraukiama į sprendimų priėmimo procesą.

Apibendrinant visus atlikto tyrimo Lietuvoje ir Briuselyje rezultatus, galime teigti, kad jie, iš principo, patvirtino mūsų anksčiau padarytas išvadas dėl strategijų ir veiksmų planų rengimo bei jų įgyvendinimo problemų bei parodė tam tikrus skirtumus tarp kovos su narkotikais politikos formuotojų Lietuvoje ir Europos Sąjungoje bei atskirose valstybėse narėse. Nekyla abejonių, kad ateityje, rengiant naujas narkomanijos prevencijos strategijas ir priemonių planus, būtina į šį procesą įtraukti narkotikų politikos vykdytojus ir pilietinę visuomenę, kurie padėtų numatomas priemones labiau priartinti prie realios situacijos šalyje. Strategija turėtų būti labiau subalansuota, o priemonės - aiškiai suformuluotos, pasiekiamos ir įvertinamos efektyvumo požiūriu, skiriant tam pakankamą finansavimą.

## P A B A I G A

Magistro baigiamajame darbe „Kovos su neteisėta narkotinių medžiagų apyvarta strategija Europos Sąjungoje ir Lietuvoje“, atlikus empirinius tyrimus ir gavus jų rezultatus, buvo patvirtinta hipotezė apie nepakankamą šių dienų kovos su narkotikais strategijų efektyvumą Lietuvoje. Įgyvendinant tyrimo uždavinius, pavyko pasiekti pagrindinį tikslą, t. y. socialiniu, teisiniu, administraciniu ir politiniu požiūriu įvertinti Europos Sąjungos ir Lietuvos kovos su narkotikais strategijas/programas, atsižvelgiant į šių dienų narkomanijos ir neteisėtos narkotikų apyvartos didėjimo problemas ir pateikiant rekomendacijas efektyvių narkotikų kontrolės strategijų rengimui. Darbe naudoti tyrimo metodai ir daromos išvados yra patikimi, kadangi jie paremti ne tik teorinių šaltinių, bet ir empirinių duomenų analize. Atliktas tyrimas atskleidė pagrindinius šių dienų vykdomų kovos su narkotikais priemonių trūkumus ir leido suformuluoti rekomendacijas jų šalinimui. Šiame darbe nėra pateikta konkrečių galimų kovos su narkotikais priemonių efektyvumo vertinimo rodiklių, nes tai nėra tyrimo tikslas. Tai galėtų būti kitų mokslinių tyrimų pagrindas.

### *I š v a d o s*

1. Lietuvoje nėra išsamiai įvertinta narkotikų daroma žala ir neįdiegta Europos Sąjungos reikalavimus atitinkanti narkotikų ir narkomanijos reiškinio stebėsenos sistema. Dėl šios priežasties trūksta objektyvių, palyginamųjų duomenų, leidžiančių numatyti pagrindines tendencijas, formuoti sprendimus, paremtus statistiškai patikimais ir moksliskai pagrįstais duomenimis. Lietuvoje nusikalstamomis veikomis, susijusiomis su narkotikais, traktuojamos tik tos neteisėtos veikos, kurios pagal Lietuvos Respublikos Baudžiamąjį kodeksą yra susijusios su disponavimu narkotinėmis ar psichotropinėmis medžiagomis, nekreipiant dėmesio į kitų nusikalstamų veikų, kurias padaro asmenys, norėdami gauti pinigų (arba narkotikų), savo narkotikų vartojimo poreikiui patenkinti, arba kurias įvykdo apsvaigę nuo narkotikų asmenys, statistiką.

2. Narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimas Lietuvoje nėra pakankamai nuoseklus, sistemiškas, koordinuojamas ir kontroliuojamas. Narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimo priemonės skiriamos atskiroms narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės problemoms spręsti, vykdytojų interesai ir tikslai labiau orientuojami į planuotų priemonių įvykdymą, nei į nuolatinę veiklą prevencijos ir kontrolės srityje. Veiksmams įgyvendinti ar naujoms priemonėms kurti neskiriama pakankamai lėšų, nenustatyti priemonių ir

programų efektyvumo vertinimo kriterijai, todėl sunku vertinti, ar atskiros narkotikų kontrolės programos iniciatyvos pasiekia savo tikslą .

3. Šiuo metu veikiantys programiniai kovos su narkotikais dokumentai kelia painiavą bendrame Lietuvos narkotikų politikos kontekste. Tiek Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos subjektų kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta strategija, tiek Nacionalinė narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės 2004-2008 metų strategija, tiek ir Nacionalinė narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programa išreiškia tą pačią aktyvios kovos su narkotikais politinę valią bei siekia tų pačių tikslų , tuo dubliuodamos viena kitą .

4. Narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės subjektų sistema veikia nepakankamai optimaliai, dėl ko jaučiamas didelis atotrūkis tarp narkotikų politikos formuotojų ir jos vykdytojų . Ji silpnai koordinuojama, todėl teisėsaugos institucijos nepakankamai efektyviai bendradarbiauja ir derina veiksmus, vykdydamos narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės priemones. Dėl nepakankamo finansavimo dažnai kovos su narkotikais prioritetingos priemonės įgyvendinamos tik dalinai ir neefektyviai.

5. Institucinių gebėjimų stiprinimas, asignavimų didinimas, tikslinių programų ir priemonių planų tvirtinimas, antinarkotinių kampanijų organizavimas, įstatyminės bazės tobulinimas, bendradarbiavimo su užsienio šalių struktūromis bei tarptautinėmis organizacijomis stiprinimas ir kitos priemonės apčiuopiamos pridėtinės vertės nesuteikia, o narkomanijos problema Lietuvoje nemažėja.

### *Sūlymai ir rekomendacijos*

1. Narkomanijos prevencijos bei narkotikų kontrolės veiklos efektyvumas galėtų būti užtikrintas, tik parengus ir įgyvendinus naują Nacionalinę narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės strategiją (būtent šis, o ne „programos“ terminas yra labiau priimtinas, nes atitinka Europos Sąjungoje vartojamas kategorijas bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą strateginio planavimo metodiką), kuri sujungtų į vieną šiuo metu galiojančias Nacionalinę narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės 2004-2008 metų strategiją ir Nacionalinę narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programą bei apimtų pagrindinius Europos Sąjungos kovos su narkotikais strategijos 2005-2012 metams reikalavimus. Tokiu būdu nauja programa turėtų būti numatyta 2006-2012 metams. Tuo pačiu, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos subjektų kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta strategija turėtų būti pripažinta nebegaliojančia.



2. Rengiant naujos redakcijos Nacionalinę narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės strategiją 2006-2012 metams, tikslinga atsižvelgti į Europos Sąjungos strateginiuose dokumentuose nurodytus elementus: pirminę prevenciją, sveikatos priežiūrą, reabilitacijos bei reintegracijos sistemų kompleksškumą, informacinės sistemos bei mokslinių tyrimų plėtrą, narkotikų pasiūlos mažinimą, vykdomos veiklos vertinimą, koordinavimą ir kontrolę. Būtina pažymėti, kad teigiamų rezultatų galima pasiekti tik, įgyvendinant išvardytus elementus kaip nedalomą visumą, tam skiriant reikiamą politinį dėmesį ir finansinius išteklius. Naujos strategijos įgyvendinimas turėtų būti paremtas su Europos Sąjungos kovos su narkotikais veiksmų planu 2005-2008 metams suderintu nacionaliniu priemonių planu 2006-2008 metams, kuris kasmet būtų tikslinamas. Numatomos įgyvendinti priemonės turi būti pagrįstos realiais faktais, pasiekiamos, išmatuojamos ir įvertinamos, numatant konkrečius efektyvumo rodiklius.

3. Veiksmingos nacionalinės narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimas turi būti paremtas šiais principais:

- efektyvumo ir ekonominio pagrįstumo principu. Nustatant numatomų vykdyti priemonių ekonominį pagrįstumą, vertintinas ne tik poveikio efektyvumas bei priemonių vykdymo išlaidos, bet ir tikėtina jos vykdymo ekonominė nauda. Prioritetas teiktinas ne pigiausioms, bet labiausiai ekonominiu ir efektyvumo požiūriu pagrįstoms priemonėms;
- kompleksškumo principu. Narkomanijos prevencijos bei narkotikų kontrolės priemonės turėtų būti planuojamos kompleksškai, t. y. veikiami ne atskiri narkomanijos plitimą lemiantys veiksniai, o visas jų kompleksas. Mažinant ir stabdant narkomanijos plitimą, būtina įvertinti ne tik specifines narkotiku kontrolės priemones, bet ir pagal kitas valstybinės politikos kryptis įgyvendinamas priemones;
- visų visuomenės narių dalyvavimo principu. Narkomanijos prevencija bei narkotikų kontrolė gali būti veiksminga tik dalyvaujant visai pilietinei visuomenei. Valstybės inicijuojama veikla turėtų į šį procesą įtraukti visuomenę, kuri atitinkamai veiktų ir formuotų valstybės politiką. Tuo pačiu būtinai atotrūkis tarp politikos formuotojų ir jos vykdytojų mažinimas;
- veiklos lankstumo ir novatoriškumo principu. Narkomanija yra kintantis reiškinys, todėl jos prevencija ir kontrolė turėtų būti laiku perorientuojama, atsižvelgiant į besikeičiančias tendencijas, jos raidos ypatumus, prognozes, kitų šalių geriausios praktikos pavyzdžius. Narkomanijos mažinimui turėtų nuolat būti ieškoma naujų poveikio formų, atsisakant išankstinio neigiamo netradicinių priemonių vertinimo, kartu priimant teigiamą praktiką;
- tęstinumo principu. Įvertinant tai, kad narkomanija yra nuolatinio pobūdžio socialinis procesas, narkomanijos prevencija ir kontrolė turėtų būti vykdoma nuolat, orientuojantis į

ilgalaikės strategijas, jas periodiškai tobulinant, atnaujinant ir išvengiant papildomų laiko, materialinių, intelektinių sąnaudų naujoms programoms rengti;

- mokslinio pagrįstumo principu. Narkomanijos prevencijos bei narkotikų kontrolės priemonės turi būti pagrįstos moksliai, vykdytinos tik esant pakankamai racionalių mokslinių argumentų, įrodančių tikėtinausių priemonių veiksmingumą.

4. Siekiant objektyviai ir visapusiškai įvertinti narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos strategijų efektyvumą, tikslinga parengti ir įdiegti praktikoje programų valdymo audito ir įgyvendintų priemonių veiksmingumo vertinimo metodiką.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

### I. Įstatymai ir kiti norminiai teisės aktai

#### I.1. Tarptautiniai teisės aktai

1. Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. Priimta 1997 m. spalio 2 d.// [http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/lt/treaties/treaties\\_other.htm](http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/lt/treaties/treaties_other.htm) [ž iū rėta 2005 m. rugpjū čio 1 d.].
2. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Coordination on drugs in the European Union//Official Journal. L 201, 12/11/2003.
3. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of the EU Action Plan on Drugs (2000-2004)// <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=2982> [ž iū rėta 2005 m. rugpjū čio 1 d.].
4. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the mid-term evaluation of the EU Action Plan on Drugs (2000-2004)// <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=2552> [ž iū rėta 2005 m. rugpjū čio 1 d.].
5. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the results of the final evaluation of the EU Drugs Strategy and Action Plan on Drugs (2000-2004)// <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st14/st14322.en04.pdf> [ž iū rėta 2005 m. rugpjū čio 1 d.].
6. Consolidated version of the Treaty on European Union//Official Journal. C 325. 24/12/2002.
7. Council Resolution of 20 December 1996 on sentencing for serious illicit drug trafficking (97/C 10/02)//Official Journal. C 010. 11/01/1997.
8. Council Resolution of 29 November 1996 on measures to address the drug tourism problem within the European Union (96/C 375/02)//Official Journal. C 375/3.
9. Council Resolution of 29 November 1996 on the drawing up police/customs agreements in the fight against drugs (96/C 375/01)//Official Journal. C 375/3. C 375/1.
10. ES kovos su narkotikais strategija (2005-2012 m.)// <http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=6790&sLanguageISO=EN> [ž iū rėta 2005 m. rugpjū čio 1 d.].
11. ES kovos su narkotikais veiksmų planas (2005–2008 m.) (2005/C 168/01)//Europos Sąjungos oficialusis leidinys. 2005. Nr. C 168/1.

12. EU Action Plan on Drugs ( 2 0 0 0 –2004)// <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st09/09283en0.pdf> [ž iū rėta 2005 m. rugpjū čio 1 d.].
13. European Union Drugs Strategy (2000-2004)// <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=2005> [ž iū rėta 2005 m. rugpjū čio 1 d.].
14. Joint Action of 17 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the approximation of the laws and practices of the Member States of the European Union to combat drug addiction and to prevent and combat illegal drug trafficking (96/750/JHA)//Official Journal. L 342/6.
15. Konvencija, parengta vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu dėl Europos policijos biuro įsteigimo (Europolio konvencija). Priimta 1995 m. liepos 26 d.//Valstybės žinios. 2004. Nr. 113-4202.
16. 1961 metų Bendroji narkotinių medžiagų konvencija//Valstybės žinios. 2001. Nr. 51-1768.
17. 1971 metų Psichotropinių medžiagų konvencija//Valstybės žinios. 2001. Nr. 50-1743.
18. 1888 metų Jungtinių Tautų Organizacijos konvencija dėl kovos su neteisėta narkotinių priemonių ir psichotropinių medžiagų apyvarta//Valstybės žinios. 1998. Nr. 38-1004.
19. 2002 Regular Report on Lithuania's Progress Towards Accession Nr. COM (2002) 700 final// [http://www.euro.lt/upl\\_images/20021009153142.doc](http://www.euro.lt/upl_images/20021009153142.doc) [ž iū rėta 2005 m. rugpjū čio 1 d.].
20. Tarybos 2002 m. birželio 13 d. pamatinis sprendimas Nr. 2002/465/TVR dėl jungtinių tyrimo grupių //Official Journal L 162, 20/06/2002.
21. Tarybos 2004 m. spalio 25 d. pamatinis sprendimas Nr. 2004/757/TVR, nustatantis būtiniausias nuostatas dėl nusikalstamų veikų sudėties požymių ir bausmių neteisėtos prekybos narkotikais srityje//Europos Sąjungos oficialusis leidinys. 2005. Nr. L 335/8.
22. Tarybos 2005 m. gegužės 10 d. sprendimas Nr. 2005/387/TVR, dėl keitimosi informacija apie naujas psichoaktyvias medžiagas, jų rizikos įvertinimo ir kontrolės//Europos Sąjungos oficialusis leidinys. 2005. Nr. L 127/32.

## **I.2. Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai**

23. Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992 m. spalio 25 d.//Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 31-953.
24. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. Patvirtintas 2000 m. rugsėjo 26 d. Įstatymu Nr. VIII-1968//Valstybės žinios. 2000. Nr. 89-2741.
25. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų Įstatymas. 1996 m. gruodžio 19 d. Nr. VIII-946//Valstybės žinios. 1997. Nr. 2-16.

26. Lietuvos Respublikos narkotinių ir psichotropinių medžiagų kontrolės Įstatymas. 1998 m. sausio 8 d. Nr. VIII-602//Valstybės žinios. 2003. Nr. 117-5318.
27. Lietuvos Respublikos 1988 metų Jungtinių Tautų konvencijos dėl kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta ratifikavimo Įstatymas. 1998 m. kovo 12 d. Nr. VIII-660//Valstybės žinios. 1998. Nr. 38-996.
28. Lietuvos Respublikos narkotinių ir psichotropinių medžiagų pirmtakų (prekursorių) kontrolės Įstatymas. 1999 m. birželio 1 d. Nr. VIII-1207//Valstybės žinios. 1999. Nr. 55-1764.
29. Lietuvos Respublikos pinigų plovimo prevencijos Įstatymo pakeitimo Įstatymas. 2003 m. lapkričio 25 d. Nr. IX-1842//Valstybės žinios. 2003. Nr. 117-5318.
30. Lietuvos Respublikos Įstatymas dėl konvencijos, parengtos vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu dėl Europos policijos biuro Įsteigimo (Europolo konvencijos) ir jos protokolų ratifikavimo. 2004 m. balandžio 22 d. Nr. IX-2156//Valstybės žinios. 2004. Nr. 69-2384.
31. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. IX-907 „Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002. Nr. 56-2233.
32. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. IX-1361 „Dėl ilgalaikių valstybinių saugumo stiprinimo programų rengimo ir įgyvendinimo plano papildymo“//Valstybės žinios. 2003. Nr. 29-1180.
33. Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. balandžio 8 d. nutarimas Nr. IX-2110 „Dėl nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004. Nr. 58-2041.
34. Dėl narkomanijos prevencijos Lietuvoje: Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija. 2002 m. sausio 24 d.//Valstybės žinios. 2002. Nr. 12-394.
35. Dėl narkotikų kontrolės politikos: Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija. 2003 m. kovo 18 d.//Valstybės žinios. 2003. Nr. 30-1234.
36. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 23 d. nutarimas. Nr. 91 „Dėl narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 1998-2000 metų priemonių ir Nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos programos“//Valstybės žinios. 1998. Nr. 10-252.
37. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 6 d. nutarimas Nr. 970 „Dėl nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 1999-2003 metų programos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1999. Nr. 76-2291.
38. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 192 „Dėl Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programos (nacionalinė *Acquis* priėmimo programa) teisės derinimo priemonių ir *Acquis* įgyvendinimo priemonių 2001 metų plano patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2001. Nr. 18-554.

39. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimas Nr. 179 „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos subjektų kovos su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvartos strategijos“//Valstybės žinios. 2002. Nr. 15-572.
40. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002. Nr.57-2312.
41. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1868 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 6 d. nutarimo Nr. 970 „Dėl nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 1999-2003 metų programos patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2002. Nr. 115-5154.
42. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas Nr.1059 „Dėl Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo“//Valstybės žinios. 2003. Nr. 82-3743.
43. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 2 d. nutarimas Nr. 1216 „Dėl nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2003. Nr. 94-4251.
44. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1478 „Dėl Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2003. Nr.113–5070.
45. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. liepos 16 d. nutarimas Nr. 902 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004. Nr. 112-4187.
46. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1166 „Dėl nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programos įgyvendinimo 2004 metų priemonių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004. Nr. 140-5114.
47. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 7 d. nutarimas Nr. 250 „Dėl nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programos įgyvendinimo 2005 m. priemonių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005. Nr. 33-1066.
48. Lietuvos Vyriausybės nutarimo „Dėl Nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004-2008 metų programos įgyvendinimo 2006 metų priemonių patvirtinimo“ projektas// <http://www.nkd.lt/index.php?id=0-60-0> [žiūrėta 2005 m. rugpjūčio 1 d.].
49. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 27 d. potvarkis Nr. 68 p. „Dėl prisijungimo prie Jungtinių Tautų Organizacijos konvencijų dėl narkotinių ir psichotropinių medžiagų kontrolės// <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=12571&Condition2> [žiūrėta 2005 m. rugpjūčio 1 d.].

50. Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos generalinio komisaro, Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos vado, Muitinės departamento prie Finansų ministerijos direktoriaus, Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos direktoriaus ir Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2000 m. gruodžio 14 d. Įsakymas Nr. 357/441/526/188/141 „Dėl teisėsaugos struktūrų kovos su neteisėta narkotikų apyvarta koordinavimo tvarkos“.

## **II. Specialioji literatūra ir kita metodinė medžiaga**

51. A Restrictive Drug Policy. The Swedish experience//Swedish national Institute of Public Health. Stockholm, 1993.
52. Arimavičiūtė M. Strategijos formavimo modeliai. - Vilnius: Technika, 1999.
53. Ballotta D. Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union//European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction. - Lisbon: EMCDDA, 2002.
54. Benke M., Bogusz B., Bukauskas A., Dufkova I., Guillen F., King M. Illicit Drug Trafficking in the Countries of Central Europe: a comparative study of strategies and policies in the Czech Republic, Hungary and Lithuania in relation to the European Union. Final and Annual Reports. – United Kingdom, 2001.
55. Bozeman B., Straussman J.D. Public Management Strategies. – San Francisco, Oxford: Jossey-Bass-Publishers, 1990.
56. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. IV leidimas. – Vilnius: Mokslo enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
57. Drug coordination arrangements in the EU Member States: a descriptive review. –Lisbon: EMCDDA, 2001.
58. Drug Policy in the Netherlands. Basic principles and enforcement in practice//International Publication Series Health, Welfare and Sport No 18. The Hague, 2003.
59. Drugs Information Bulletin. Special edition//Europol. The Hague, 2005.
60. Gruodytė. E. Baudžiamoji atsakomybė už disponavimą narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis Europos Sąjungoje//Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. 2002. T. 29 (21)
61. Gruodytė E. Narkotikai ir baudžiamoji atsakomybė. Monografija. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
62. Gruodytė E. Tarptautinių teisinių priemonių įgyvendinimo problemos Lietuvoje, kovojant su narkotikais ir psichotropinėmis medžiagomis//Teisės apžvalga. Kaunas, 2000. Nr.3.
63. Europos Sąjunga: enciklopedinis žinynas.- Vilnius: Eugrimas, 1999.

64. Jucevičius R. Strateginis organizacijų vystymas. - Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998.
65. Kardelis K. Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai. - Kaunas: Judex, 2002.
66. Kestenis A. Narkomanijos kaip visuomenės saugumo problema//Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. 2002. T. 29 (21).
67. Latauskienė E. Nusikaltimų, susijusių su narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis, ikiteisminio tyrimo metodikų koncepcija: teorinis modelis ir kriminalistinės galimybės. Daktaro disertacija. – Vilnius, 2004.
68. Melnikas B. Viešasis administravimas: teorijos problemos. Mokslinis metodinis leidinys. – Vilnius: LTU, 1999.
69. 2004 m. metinė ataskaita. Narkotikų problema Europos Sąjungoje ir Norvegijoje//Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras. Belgija, 2004.
70. Metinis pranešimas 2004//Narkotikų kontrolės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Vilnius, 2004.
71. Moore M., Kleiman M. The Police and drugs. Perspectives on policing//U. S. National Institute of Justice, 1989.
72. Narkomanija – grėsmė nacionaliniam saugumui. Respublikinės konferencijos medžiaga. – Vilnius, 2002.
73. National Action Plan for Mobilisation and Coordination of the Swedish National Drug Policy//Swedish National Drug Policy Coordinator. Stockholm, 2004.
74. National Drugs Strategy 2000-2008//Ministerio del Interior. Madrid, 2000.
75. National Plan on Drugs//Ministerio del Interior. Madrid, 2000.
76. Nazelskis E., Šedbaras S. Narkomanijos problema//Justitia. Vilnius, 2001. Nr. 4-5.
77. Neteisėtose narkotikų apyvartos ypatumai Lietuvoje 2004 metais//Narkotikų kontrolės valdyba. Vilnius, 2005.
78. Organised Crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond. Edited by Cylille Fijnaut and Letizia Paoli. – The Netherlands: Springer, 2004.
79. Palubinskas G.T. Strateginio planavimo procesas. – Kaunas: Technologija, 1997.
80. Portuguese Drug Strategy. - Lisbon, 1999.
81. REITOX Report on the Drug situation in Germany 1999 – 2002//IFT Institute for Therapy Research. Lisbon, 2002.
82. Shaw. J. Law of the European Union. – Wales: Creative Print&Design Ltd, 2000.
83. Šimkus K. Organizuotas nusikalstamumas kaip grėsmė nacionaliniam saugumui//Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. 2000. T. 15 (7).



84. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.
85. The Fight against Drugs. Action plan against drug abuse//The Danish Government. Copenhagen, 2003.
86. The National Drug Control Strategy, 1998. A ten year action plan//Office of National Drug Control Policy. Washington, 1998.
87. 2005 World Drug Report. Executive summary//United Nations Office on Drugs and Crime, 2005.

## SANTRAUKA

Baigiamajame magistro darbe „Kovos su neteisėta narkotinių medžiagų apyvarta strategija Europos Sąjungoje ir Lietuvoje” buvo siekiama išanalizuoti narkomanijos plitimo situaciją ir pagrindines tendencijas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje, nustatyti esmines efektyvios kovos su narkotikais Lietuvoje įgyvendinimo problemas bei numatyti jų sprendimo būdus.

Magistrinio darbo tikslas – socialiniu, teisiniu, administraciniu ir politiniu požiūriu įvertinti Europos Sąjungos ir Lietuvos kovos su narkotikais strategijų /programų efektyvumą, atsižvelgiant į šių dienų narkomanijos ir neteisėtus narkotikų apyvartos didėjimo problemas bei pateikti jų analizę. Tyrimo objektas – veiksniai, darantys poveikį kuriant ir įgyvendinant efektyvią narkotikų kontrolės strategiją.

Europos Sąjungos narkotikų kontrolės politikos formavimo apžvalga rodo, kad pastaraisiais metais sustiprėjo Europos Sąjungos dėmesys priimamų sprendimų narkotikų kontrolės klausimais įgyvendinimui ir veiklos koordinavimui. Tik žinant, kaip iš tiesų valstybėse narėse įgyvendinamos, o ne tik formaliai į nacionalinės teisės sistemą perkeliamos, normos ir sprendimai, galima suprasti realią Europos Komisijos akcentuojamą praktinio įgyvendinimo svarbą narkotikų kontrolės programų ir strategijų rengimo, informacinių sistemų stiprinimo ir koordinavimo srityse.

Narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės politikos įgyvendinimas Lietuvoje nėra pakankamai nuoseklus ir sistemiškas, tinkamai koordinuojamas ir kontroliuojamas.

Norint Lietuvoje įgyvendinti efektyvią kovos su narkotikais politiką, būtina atsižvelgti į Europos Sąjungos strateginiuose dokumentuose nurodytus elementus: pirminę prevenciją, sveikatos priežiūrą, reabilitacijos bei reintegracijos sistemų kompleksškumą, informacinės sistemos bei mokslinių tyrimų plėtrą, narkotikų pasiūlos mažinimą, vykdomos veiklos vertinimą, koordinavimą ir kontrolę, šiuos elementus traktuojant kaip nedalomą visumą ir tam skiriant reikiamą politinį dėmesį ir finansinius išteklius. Numatomos įgyvendinti priemonės turi būti pagrįstos realiais faktais, pasiekiamos ir išmatuojamos, numatant konkrečius efektyvumo rodiklius.

Baigiamojoje dalyje pateikiamos išvados ir rekomendacijos šalies narkotikų kontrolės politikos ir koordinavimo struktūrų veiklos efektyvumui didinti, siūlant parengti naują Nacionalinę narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės strategiją 2006-2012 metams.

## SUMMARY

The final Master's thesis „Strategy on the Fight against Illegal Circulation of Drugs in the European Union and Lithuania“ focuses on the analysis of the situation and prevailing tendencies in the European Union and Lithuania from the point of view of further spread of drug abuse emphasising the identification of major problems faced in the process of implementation of an efficient drug control policy in Lithuania with the aim to suggest the ways for improvement of the implementation of the national drug control policy.

The aim of this Master's thesis is, on the basis of analysis of the drug control policy in the European Union states and Lithuania, to evaluate the effectiveness of strategies/programmes directed at fight against drugs from the point of social, legal, administrative and political view taking into account increase of drug addiction problems. Objects of the study are the factors that influence formation and implementation of effective drug control strategies.

The review of the European Union drug control policy shows that during the recent years the European Union paid more attention to the implementation of decisions taken on drug control issues and to the coordination of activities. Only the knowledge of the actual way the Member States implement, rather than merely formally transpose, valid rules and decisions into their legislation allows to understand the actual importance of the practical implementation taking place in the areas of drafting of programmes and strategies, coordination of drug control, and capacity building in the area of information systems, emphasised by the European Commission.

Implementation of Lithuanian drug control policy is not consistent and systematic enough and properly coordinated and controlled.

In order to implement an efficient drug control policy in Lithuania, it is necessary to take in account the main elements of the European Union drug strategy such as primary prevention, integrated approach to the health care, rehabilitation and reintegration systems, development of information, research and evaluation, drug supply reduction, coordination and control. Those elements should be treated as the whole system and necessary political and financial resources have to be allocated. Foreseen measures must be based on reliable information, viable and evaluated by the specific indicators.

The final part of the thesis includes conclusions and recommendations on how to make the national drug control policy more efficient and how to improve the efficiency of actions undertaken by the coordinating structures, and a proposal for drafting new National Drug Control and Drug Abuse Prevention Strategy (2006-2012).