

欧盟禁毒政策与管理机制

□ 罗茂路

为了适应禁毒形势的需要,欧盟积极参加联合国禁毒统一行动,制定政策和法律,建立管理组织框架,预防和打击毒品犯罪,积累了丰富的经验。

制定政策法律框架

欧盟在协商批准联合国禁毒公约的基础上,将其立法精神贯穿到区内协定之中,表明禁毒立场,明确罪与非罪界限,形成政策法律框架。

协商批准《维也纳公约》。1988年12月20日,联合国通过了《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》,欧盟的前身欧洲共同体参与了该公约的协商,并批准实施该公约。

建立禁毒政策框架。1997年签署、1999年生效的《阿姆斯特丹条约》,对于欧盟禁毒政策的制定产生了重要影响。条约第五章第29条规定:“在适宜的层面上预防和打击有组织犯罪活动,尤其是毒品交易。”第31条规定:“逐步确立犯罪行为的最低构成要件标准以及有组织犯罪、恐怖主义活动和贩毒罪的最低刑罚标准。”

明确罪与非罪界限。2004年,欧盟部长理事会达成《关于毒品走私的框架协议》。按照该协议,在未经授权而又没有国内法特殊规定的情况下,生产、分销任何毒品等行为属于犯罪。《关于毒品走私的框架协议》规定,贩卖大宗的、对人体健康危害大的及以有组织犯罪形式参加毒品走私贩卖的,处以至少5至10年的监禁;对轻微的毒品走私贩卖,处以至少1至3年的监禁。

明确组织管理职责

欧盟赋予综合行政管理组织以禁毒工作职责,另组建专业禁毒组织系统,形成禁毒组织领导合力。

综合行政组织职责。主要有三大机构履职。一是欧盟委员会。欧盟委员会属下的公共卫生和消费者保护总局负责制定预防毒瘾的行动计划,此外,就业和社会事务总局、企业总局和内部市场总局、对外关系总局和发展总局、司法和内务总局从职能角度开展禁毒工作。二是欧盟部长理事会。部长理事会是欧盟的决策和立法机关,主要负责审批所有禁毒合作方面的政策议案。三是欧洲议会。欧洲议会是欧盟的立法、监督和咨询机构,欧洲议会最早关注毒品问题,多次建议欧盟层面制定禁毒政策指导方针,并对相关的禁毒信息进行分析。

专业组织职责。一是欧洲禁毒委员会。1989年12月,成立欧共体部长理事会禁毒委员会。该委员会本质上是一个政策咨询协调机构,但部长理事会赋予它在禁毒问题上采取行动的权力。二是欧洲毒品和毒瘾监控中心。该中心主要负责收集并分析现有的统计数据,与欧盟的机构、国际组织及非欧盟成员国开展合作。三是欧洲警察局。1995年,欧盟设立欧洲禁毒署。1999年,欧洲警察局接管了欧洲禁毒署的工作。四是毒品问题横向工作组。欧盟早期设立了一批禁毒工作小组,这些小组后来都并入到1997年成立的禁毒问题横向工作组之中。

制定战略行动计划

为使禁毒工作取得实效,欧盟将制定战略行动计划工作贯穿始终,注意评估效果,检查计划执行情况,对计划进行调整。

国际接轨计划。1990年,欧共体颁布了《关于与第三国进行易制毒化学品贸易的第90/3677号指令》,允许共同体与成员国监控与第三国的易制毒化学品贸易。1996年,推出专门以遏止毒品需求为目标 的1996—2000年共同体方案,内容包括制定有效的预防战略,资助有关的教育与培训项目等。2001年2月26日,欧盟作出决定,将



武凡熙作

1996—2000年共同体方案延长至2002年12月31日。

强化合作计划。2004年11月和2005年7月,欧盟分别出台2005—2012年禁毒战略与2005—2008年禁毒行动计划。新的战略计划强调了落实欧盟法律法规的重要性,要求面临共同问题的部分成员国,必须通过强化合作途径率先行动。

2012年12月29日,欧盟批准公布《欧盟禁毒战略(2013—2020)》。2020年,欧盟公布《欧盟反毒品战略(2021—2025)》,为未来5年欧盟禁毒行动提供了总体框架和优先事项,并细分了85项具体目标。2023年10月,欧盟公布打击贩毒和有组织犯罪的路线图。2024年4月,欧盟宣布根据该路线图启动欧洲港口联盟行动计划,解决港口毒品贩运和犯罪渗透问题。

规定入盟国家条件

针对新入盟国家,欧盟规定了两项前提条件,要求采用禁毒的共同标准和采取共同禁毒行动。

共同标准。从1970年起,欧盟的前身欧共体相继同马耳他、塞浦

罗斯、土耳其、波兰、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚、捷克、斯洛伐克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和斯洛文尼亚等中东欧国家签订了联合国协定。该协定是一个包括政治、经济、文化和社会等多方面内容的综合性文件,其主要内容是要求联系国必须使本国的法律逐步同欧共体的法律相一致。联系国协定虽然未提出禁毒方面的法律要求,只是提出了“法律一致”的要求,但在后来的入盟谈判中,就提出了禁毒立法的硬性要求。

2000年2月14日,由斯洛伐克、罗马尼亚、立陶宛、保加利亚、拉脱维亚和马耳他六国组成的赫尔辛基小组,正式同欧盟外长理事会展开入盟谈判,谈判就涉及了禁毒立法的硬性要求。而今,在国际毒品非法贩运方面已经在欧盟既有成员国中取得共识的最小惩罚标准、预防战略和规划,需要在入盟前被所有候选国所遵守。

共同行动。1999年10月,欧盟理事会在芬兰的坦佩雷召开了有关司法和内务政策的特别行动会议。会后发表的主席报告列举了打击毒品生产和贩运的目标。2000年6月,欧盟成员国与申请加入欧盟的中东欧国家之

间,就包括贩毒在内的打击有组织犯罪问题达成前期协定。

2004年11月发布的《欧盟禁毒战略(2005—2012)》要求鼓励候选国(保加利亚、罗马尼亚、土耳其和克罗地亚)和潜在候选国(阿尔巴尼亚、波斯尼亚、黑塞哥维那和塞尔维亚)采取和应用欧盟标准,并参加到欧盟现有的欧盟毒品与毒瘾监控中心、欧洲警察局和欧洲法院框架中来。

严厉打击违法犯罪

经过多年的努力,欧盟形成了较为完善的禁毒政策法律体系。各级执法部门依法开展了打击毒品违法犯罪的集中行动。

周期打击制度。欧洲毒品监控中心在进行常规实时监控的同时,每四年一个周期,对毒品贩卖进行严格的阶段性监控。2017年5月18日,欧洲警察局公布打击行动计划,执行周期为2018年至2021年,在该周期内,重点打击毒品贩卖活动。欧共体于1990年、1991年和1992年召开由成员国卫生部长参加的理事会会议,会议提出的措施包括对吸毒者的救治和安置、人员培训及其他服务措施。

打击非法生产和销售活动。1990年12月,欧共体部长理事会决定对有可能被用于非法毒品生产的多种化学物质与其他初级品的进口、出口、过境贸易活动实施严格监控。2004年2月,又通过了一项新规则,受监控的敏感性物质由10余种增加到20余种。在德国,对大麻的持有可以处以长达5年的监禁。瑞典和希腊将毒品使用定性为刑事犯罪。

加大查处案件力度。2011年至2021年,欧盟查封的毒品数量持续增加。2021年,欧盟查封的海洛因数量达到9.5吨。可卡因缉获量也屡创新高,连续多年超过300吨。欧盟还捣毁了34个非法制造可卡因的实验室。

开展国际禁毒合作

由于毒品多从区外流入,欧盟较早

地开展了区外国际禁毒合作,从源头上减少毒品的危害。

支持毒品替代种植。1987年,欧共体颁布《关于共同体参加联合国麻醉品滥用和非法贩运大会的制备工作的指令》,以向第三国(非欧洲共同体国家)提供发展援助的形式,将毒品替代种植计划整合到合作政策中,援助对象包括一些安第斯国家、金新月国家、非洲国家和金三角地区。

建立区域合作关系。1991年12月,欧共体首脑会议上通过以建立欧洲经济货币联盟和政治联盟为目标的欧洲联盟条约,1993年11月正式生效。随后,欧洲共同体相继同拉美的墨西哥、智利、玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、委内瑞拉等国,就联合打击毒品的非法生产、贩运与消费达成协议,形成稳固合作关系。

与申请入盟国家合作。法尔计划本来是1989年2月欧共体关于支持波兰和匈牙利改革的理事会条例,1993年,法尔计划增加了新的内容,侧重从经济方面支持那些申请加入欧洲共同体的国家解决毒品问题。在2000年至2006年期间,欧盟每年从预算中拨出31.2亿欧元作为支持经费,用于在欧盟候选国建立毒品信息系统,减少毒品的供给和需求。

与周边国家合作。塔西斯计划原来是欧盟针对独联体国家的技术援助计划,后来也扩展为互助禁毒项目,重点目标为阻止其他国家的毒品流入欧洲市场。塔西斯计划重点扩展后,欧盟确立了在欧盟和阿富汗之间建立“滤网”体系的长远战略目标,相继提供了1亿多欧元的禁毒援助,实施了中亚禁毒行动计划、南高加索禁毒行动计划和乌克兰、摩尔多瓦禁毒行动计划,取得一定成效。

(作者单位:重庆市丰都县人民法院)



数字空间中残疾人信息无障碍的法律路径

□ 伍召师

与传统物理空间中的无障碍不同,数字空间中的“可及性”既涉及网页设计、移动应用、字幕、语音识别等技术标准,也涉及反歧视规则下残疾人平等权利的实现。联合国大会于2006年通过的《残疾人权利公约》第1条确立其宗旨,在于“促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由”,第2条在界定“基于残疾的歧视”时,明确将“拒绝提供合理便利”纳入歧视范畴。这为各国将信息无障碍从政策倡导提升为法律义务提供了重要规范依据。

欧盟:以立法统一技术标准

欧盟通过立法方式确立统一的信息无障碍制度。2019年通过的《欧盟无障碍法案》,是欧盟信息无障碍制度的重要规范。该法案第4条明确要求,列入适用范围的特定产品和服务,包括自助服务终端、电子书、银行服务、电子通信服务、电子商务服务以及相关网站和移动应用等,应符合无障碍要求后方可投放市场或提供给消费者。各成员国应于2022年6月28日前完成国内法转化,并自2025年6月28日起适用相关要求。

规范内容上,该法案通过技术标准体系加以落实,其中《信息与通信技术产品和服务的可访问性要求》协调标准具有重要支撑作用,同时《网页内容无障碍指南2.1版》的合规要求是重要技术基准。《信息与通信技术产品和服务的可访问性要求》标准,提出了一系列“功能性能要求”,覆盖视觉、听觉、语言表达、肢体操作、认知理解以及光敏反应风险等多类障碍情形。这一制度安排的关键在于,将“可访问性”转化为市场准入条件,使企业在产品设计阶段即需满足无障碍要求。

欧盟模式的特点是,通过“事前规范”替代“事后救济”,减少对个案诉讼的依赖,从而提高制度实施的稳定性与可预期性。同时,欧盟此前关于公共部门网站和移动应用无障碍的相关指令,也推动成员国建立无障碍声明、监测评估和反馈机制,使公共部门数字服务的合规性明显增强。这种标准化路径,减少了对个案判断的依赖,使信息无障碍逐渐成为具有普遍适用性的法律要求。

美国:反歧视规范向数字空间的扩展

美国的信息无障碍制度主要建立在1990年《美国残疾人法案》之上。该法规定,向公众开放的公共场所及其经营者,不得因残疾而在商品、服务、设施、便利、优惠等方面造成歧视。由于立法时互联网尚未普及,所以法律文本并未明确涉及数字空间。但在司法实践中,法院围绕网站和应用程序是否属于或关联于“公共场所”逐步展开解释,并在多个案件中确认了数字服务的无障碍义务。

在司法判例方面,2006年,国家盲人联合会诉塔吉特公司案是早期标志性案件,联邦地区法院认为,塔吉特网站与其实体店服务之间存在密切关联,网站缺乏无障碍设计,会阻碍视障人士通过网站平等获取实体商店的商品信息及在线服务,因此相关网站功能应符合《美国残疾人法案》要求。

2012年,在全美聋人协会诉奈飞公司案中,马萨诸塞联邦地区法院认为,即使奈飞公司主要通过互联网提供流媒体服务,其面向公众开放的在线服务仍要受到《美国残疾人法案》第三编规制,若未提供字幕,可能构成对听障人士的歧视。该法院强调,判断法律是否适用,不应仅以服

编者按 在数字技术深度嵌入社会运行的背景下,互联网平台和移动应用已成为公共服务、商业服务和社会交往的重要载体。残疾人能否平等获取并使用相关数字服务,已不只是技术问题,更是关乎权利保障和法律责任的重要问题。从域外法治实践看,信息无障碍制度大体呈现以反歧视规则为基础、以合理便利为核心和以技术标准为支撑的特点。



武凡熙作

务是否依托实体空间为标准,还应关注相关服务是否面向公众开放以及残疾人能否平等使用。

2015年,全美聋人协会诉哈佛大学案进一步将字幕等无障碍要求延伸至高校公开发布的在线课程和网络音视频资源。2019年,第九巡回上诉法院在罗伯斯诉达美乐比萨案中巩固了这一立场,裁定《美国残疾人法案》适用于公共场所的服务,且将客户与实体店服务联系起来的网站和应用程序也必须符合该法案要求。上述判例推动了网站无障碍法律义务的形成与具体化。

在行政规范方面,美国司法部于

2024年依据《美国残疾人法案》第二编发布规则,明确要求州和地方政府网站及移动应用应达到《网页内容无障碍指南2.1版》的要求。这一规则为州和地方政府网站及移动应用确立了明确技术基准,但在私营领域,统一的强制性技术标准尚未完全形成,法院仍需在个案中判断“合理便利”的具体范围。虽然网站无障碍义务已在判例中不断强化,但其适用范围和具体标准仍可能因地区和案件类型不同而存在差异,部分企业也因此采取观望态度。因此,美国形成了以反歧视诉讼为驱动、通过判例不断具体化规则的制度路径。

英国:合理调整义务的直接适用

英国的信息无障碍制度以《2010年平等法案》为核心。该法第20条规定了“合理调整”义务,其功能与美国法中的“合理便利”具有相近之处,旨在避免残疾人因制度、设施或服务安排而处于不利地位。

在数字领域,这一义务要求网站与在线服务具备无障碍功能,例如兼容屏幕阅读器辅助技术,提供文字替代、字幕、易读版本等替代信息形式,未履行该义务即可能构成违法歧视。

英国还通过《公共部门机构和移动应用无障碍条例2018》,将技术标准细化为监管要求,规定公共机构确保其网站和移动应用符合无障碍标准,未按要履行义务的,可能面临监管整改和相应法律后果。根据该条例,公共机构须发布无障碍声明,说明合规状态、存在问题及改进安排,并接受定期监测。

英国制度的主要特点在于其规范具有直接适用性,残疾人可以直接依据《2010年平等法案》主张权利,使信息无障碍在法律上具有较强的可执行性。其执法以行政监管为主要手段,权利主张则主要通过向郡法院提起民事诉讼等方式实现。

德国:行政规范与技术标准的结合

在信息无障碍领域,德国采取“立法+标准”的制度模式。德国《残疾人平等法案》要求联邦公共机构的网站、移动应用和电子行政服务符合无障碍技术要求,并接受相应监督。

《联邦无障碍信息技术条例》以国际通行的《网页内容无障碍指南2.1版》为重要基础,并逐步与欧盟相关技术标准相衔接,对网页结构、信息呈现及交互方式等提出具体要求。与美国依赖诉讼不同,德国更强调行政监管在制

度实施中的作用。相关监测机构定期对联邦机构网站进行抽查,未达到要求的机构,将被督促整改。

此外,为转化《欧盟无障碍法案》,德国制定了《无障碍促进法》,要求自2025年6月28日起适用。无障碍要求进一步扩展至面向消费者的私营企业,涵盖银行服务、电子商务、电子书等产品和服务。通过明确标准与监督机制,信息无障碍被纳入公共管理体系,并从公共服务逐步向私营领域延伸。

日本:从努力义务到法律义务的转变

日本的信息无障碍制度以《消除残疾人歧视法》为核心。该法于2016年施行,最初规定行政机关在提供服务时应当对残疾人提供合理便利,对民间事业者采取“努力义务”的规范方式。该法于2021年5月修订,2024年4月全面施行,为民间事业者提供合理便利的义务由“努力义务”提升为法定义务。这一变化标志着信息无障碍逐步从政策倡导转向法定义务。

在具体实施上,日本政府通过发布技术指南,对网站设计、信息呈现方式等提出细化要求,从而弥补法律条文的抽象性。这种“法律规定+行政指南”的模式,既保留了制度适用的灵活性,也增强了实践中的可操作性。

【本文系重庆市教委哲学社会科学重大理论研究阐释专项课题“以高质量立法筑牢高质量发展的法治根基”(26SKCS001)的阶段性成果】

(作者单位:西南政法大学行政法学院)