EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.10.25.
COM(2011) 689 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A kábítószerekkel kapcsolatos határozottabb európai fellépés felé

1. A KÁBÍTÓSZEREK JELENTETTE KIHÍVÁSOKRA ADOTT HATÁROZOTTABB EURÓPAI VÁLASZ

A **tiltott kábítószerek**[1] **súlyos fenyegetést** jelentenek az európai polgárok és társadalmak egészsége és biztonsága számára. A kábítószerek problémája Európában gyors átalakuláson megy keresztül. **Minden korábbinál gyorsabb ütemben bukkannak fel új és káros pszichoaktív anyagok**[2]. Változóban vannak azok a módszerek és útvonalak, amelyeket a kábítószer-kereskedők a csempészet és a tiltott szerek kereskedelméből származó jövedelem tisztára mosása során használnak.

A kábítószerek elsősorban a fiatalok számára jelentenek veszélyt. A kábítószer-fogyasztás a fiatalkori egészségkárosodás és a fiatal európaiak körében bekövetkező elkerülhető halálesetek egyik legfőbb oka. A fiatalok kábítószerekkel kapcsolatos attitűdjét vizsgáló 2011. évi Eurobarométer gyorsfelmérés[3] szerint a fiatalok akár a legveszélyesebb drogokat is könnyen be tudják szerezni 24 órán belül. A statisztikai adatok azt mutatják, hogy Európában minden órában meghal valaki kábítószer-túladagolás következtében.[4] Az internet mint az új anyagok értékesítési csatornája, és a közösségi hálózatok által az új anyagokkal kapcsolatban lehetővé tett gyors információcsere új kihívások elé állítja a kábítószerek ellenőrzésére jelenleg alkalmazott politikát és a megelőzés hagyományos módszereit.

Ha meg akarjuk oldani a kábítószerek jelentette problémát, akkor az eddiginél többet kell tennünk. A hatékonyabb cselekvést lehetővé tevő területeken kell fellépnünk, a szubszidiaritás maradéktalan tiszteletben tartása mellett. Az uniós fellépést azokra a területekre kell koncentrálnunk, ahol az több hozzáadott értéket hoz létre. **Eredményes együttműködés nélkül a tagállamok képtelenek ellenőrzés alatt tartani a kábítószerek terjedését:** a belső piacon nemcsak az áruk, hanem a bűncselekmények is szabadon mozognak. Ha valamelyik tagállam betiltja az új pszichoaktív anyagokat, a kereskedők azokba a tagállamokba helyezik át az üzletet, amelyek engedékenyebb politikát követnek. Az összehangolatlan akciók arra kényszeríthetik a kábítószer-kereskedőket, hogy az előállítást a szomszédos országokba helyezzék át, vagy új csempészútvonalakat keressenek, ám nem számolják fel tartósan az illegális kereskedelmet.

Az elmúlt 15 évben az Európai Bizottság hozzájárult ahhoz, hogy a 2005–2012 közötti évekre szóló uniós drogstratégia keretében az EU átfogó és kiegyensúlyozott uniós választ adjon a kábítószer-problémára[5]. A kábítószer-ellenes európai szakpolitika két legfontosabb **uniós jogi eszköze**, melyek közül az egyik a kábítószer-kereskedelemmel[6], a másik az új pszichoaktív

---

1 A tiltott kábítószerek olyan pszichoaktív anyagok, amelyek engedély nélküli termesztése, előállítása, kereskedelme és birtoklása – orvosi és tudományos célok kivételével – tilos.

2 Az új pszichoaktív anyagok olyan új, kábító hatású vagy pszichotrop anyagok, amelyek a tiltott kábítószerekhez hasonló népegészségügyi fenyegetést jelenthetnek, csupán a közelmúltban bukkantak fel a piacon, és nem tiltottak. Az új pszichoaktív anyagok nagy többsége szintetikus úton kerül előállításra.

3 *Youth Attitude on Drugs.* Eurobarométer Gyorsjelentés 330. szám, Európai Bizottság.

4 *A kábítószer-probléma Európában.* A Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjának 2010. évi éves jelentése.

5 A Bizottság már megkezdte a 2005–2012 közötti uniós drogstratégia külső értékelését, amelyet 2011 végére zár le.

6 A Tanács 2004. október 25-i 2004/757/IB kerethatározata a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról (HL L 335., 2004.11.11., 8–11. o.).

anyagok felbukkanásával[7] kapcsolatos, 2004-ben, illetve 2005-ben került elfogadásra. Az azóta eltelt években azonban új kihívások jelentek meg: új módszerek terjedtek el a kábítószerek és a kábítószerek előállításához használt vegyi anyagok (kábítószer-prekurzorok) kereskedelme terén, gyors ütemben bukkannak fel az új drogok és a terjesztésükre szolgáló innovatív fogalmazási csatornák.

A 2010–2014 közötti évekre vonatkozó stockholmi cselekvési tervben[8] az Európai Bizottság elkötelezte magát amellett, hogy intézkedéseket hoz a súlyos szervezett bűnözés elleni védelem erősítésére. Most, hogy a **Lisszaboni Szerződés** elfogadásra került, a kábítószer-problémára adott uniós válasznak is határozottnak és markánsnak kell lennie, és egyszerre kell a kábítószerek iránti kereslet és kínálat kérdéseivel foglalkoznia. Az Európai Parlament közreműködésével születő és a tagállamok által végrehajtott új jogi aktusok betartását az Európai Bizottság és – végső soron – az Európai Bíróság ellenőrzi majd.

A Bizottság elkötelezett amellett, hogy új lendületet adjon az EU kábítószer-ellenes politikájának. Az **Európa 2020 stratégia költségvetésére** tett javaslatában[9] a Bizottság pénzügyi támogatást irányoz elő a kábítószer-probléma jövőbeli kihívásaival szembeni küzdelemre. Az uniós költségvetésnek azokra a fellépésekre kell összepontosítania a támogatásokat, amelyek egyértelműen hozzáadott értéket hoznak létre. Ide tartozik az új drogokkal szembeni küzdelem, a megelőzés vagy a kezelés innovatív gyakorlatainak kidolgozása, az együttműködés és képzés a határokon átnyúló bűnüldözés területén.

2. KÁBÍTÓSZER-KERESKEDELEM

Elkerülendő az ellenőrzéseket és a szállítmányok elfogását, a tiltott kábítószerek piaca szüntelen átalakulásban van[10]. Az EU-ba irányuló és a tagállamok közötti **csempészet innovatív módszereinek** kialakítását új technológiák segítik elő. A csempészek fejlett technikákat használnak a kábítószerek elrejtésére, például kereskedelmi árucikkekbe (ruhaneműk, folyadékok, műanyag) rejtik a cseppfolyós kokaint, azt európai **laboratóriumokban** por formájúvá vagy szagtalan anyaggá alakítják. Az előállításra és tárolásra szolgáló létesítményeket esetenként távolból ellenőrzik. A túlélés érdekében a kereskedők diverzifikálják az üzletet: egyszerre több kábítószerfajta vagy a sportolók egészségét károsító, tiltott doppingszer csempészetével és többfajta tiltott tevékenységgel foglalkoznak.

A bűnhálózatok az ellenőrzések megkerülése érdekében gyakran változtatják a **csempészútvonalakat**. A nyugat-afrikai útvonal növekvő szerepe a latin-amerikai kokain Európába történő csempészetében arról tanúskodik, hogy a bűnhálózatok az Atlanti-óceán partvidékén sikeresen kijátsszák az ellenőrzéseket, és rámutat egy hatékonyan működő európai határőrizeti rendszer szükségességére.

---

7 A Tanács 2005. május 10-i 2005/387/IB határozata az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcseréről, kockázatfelmérésről és ellenőrzésről (HL L 127., 2005.5.20., 32–37. o.).

8 Az Európai Tanács 2009. december 10–11-i ülésén fogadta el a bel- és igazságügyi kezdeményezések átfogó keretéül szolgáló Stockholmi Programot. Annak érdekében, hogy a program politikai céljait konkrét javaslatok formájába öntse, a Bizottság számos, 2010 és 2014 között végrehajtandó fellépésre tett javaslatot (COM(2010) 171 végleges).

9 COM(2011) 500.

10 Lásd az Europol szervezett bűnözésre vonatkozó 2011. évi fenyegetésértékelését (*EU Organised Crime Threat Assessment, OCTA 2011*).

A Tanács által 2010. június 3-án elfogadott, a nemzetközi kábítószer-kereskedelemről szóló európai paktum[11], valamint a szintetikus kábítószerek elleni küzdelem lengyel elnökség által kezdeményezett, tervezett európai paktuma javítani kívánja a kábítószer-kereskedelem elleni kezdeményezések közötti összhangot.[12]

A kábítószer-csempészet az egyik legnagyobb kihívás a határokon átnyúló uniós bűnüldözés számára. 2004 óta az **Eurojust** több kábítószer-csempészeti üggyel foglalkozott, mint bármely más bűncselekménytípussal. Az Eurojusthoz utalt kábítószer-csempészeti ügyek száma több mint háromszorosára, 77-ről 254-re[13] nőtt ebben az időszakban, és ez a trend 2011-ben is folytatódott. Az **Europol** által a nemzeti bűnüldöző hatóságok számára 2010-ben biztosított operatív támogatás körülbelül egyharmada tiltott kábítószerek csempészetére vonatkozó ügyhöz kapcsolódott[14]. Az Unión belüli és a harmadik országokkal közösen folytatott, határokon átnyúló nyomozati cselekmények koordinálásában egyre nagyobb szerepet vállal az Eurojust és az Europol.

A Lisszaboni Szerződés „***több államra kiterjedő vonatkozású***”, „***különösen súlyos bűncselekményként***” határozza meg a tiltott kábítószerek kereskedelmét, ami lehetővé teszi, hogy az Unió irányelvekben szabályozási minimumokat állapítson meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan[15]. Ez jelentős előrelépés, amely biztosítja az EU számára a **markánsabb fellépés** lehetőségét, az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek fokozottabb bevonása mellett.

A kábítószer-kereskedelemre vonatkozó, meglévő uniós jogi aktus, nevezetesen a **2004/757/IB kerethatározat**, amely tartalmazza a kábítószer-kereskedelemhez köthető bűncselekmények uniós meghatározását és a büntetésekre vonatkozó szabályozási minimumokat, fontos állomás egy európai megközelítés felé vezető úton, ám nem mentes a **gyengeségektől**. A kerethatározat végrehajtására vonatkozó bizottsági értékelés[16] megállapította, hogy ez a jogi eszköz alig segítette elő a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemre irányuló nemzeti intézkedések harmonizálását, és nem járult hozzá kellő mértékben a kábítószer-kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés előmozdításához sem.

A legtöbb tagállamban például a nemzeti büntetőjog közvetlenül szabályozza a prekurzorok kereskedelmét. Egyes tagállamokban azonban a prekurzor-kereskedelem csupán a kábítószer-kereskedelemhez kötődő bűnsegély bűncselekményét valósítja meg. Következésképpen az igazságszolgáltatás akadályokba ütközhet e bűncselekmény eredményes üldözése terén. Hasonlóképpen elégtelenek a kerethatározat súlyosbító körülményekre vonatkozó rendelkezései (amelyek magas büntetési tételeket alapoznak meg), mivel ezek nem tartalmazzák a korábbi EU- és ENSZ-aktusokban felsorolt valamennyi súlyosbító körülményt[17].

---

11 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114889.pdf.

12 Ez a kérdés a Bel- és Igazságügyi Tanács 2011. október 27–28-i ülésének napirendjén szerepel.

13 Az Eurojust 2010. évi éves jelentése.

14 Az Europol 2010. évi általános tevékenységi jelentése.

15 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikkének (1) bekezdése.

16 COM(2009) 669 és SEC(2009) 1661.

17 A kábítószerek és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni 1988. évi ENSZ-egyezmény 3. cikke (5) bekezdésének f) pontja és a súlyos, tiltott kábítószer-kereskedelem bűncselekményi tényállásában történő ítélkezésről szóló 1996. december 20-i tanácsi határozat (HL C 10., 1997.1.11., 3–4. o.) szerint

Közös szabályozási minimumokra elengedhetetlenül szükség van a tagállamok igazságszolgáltatási hatóságai közötti **együttműködés megerősítéséhez szükséges bizalom** kialakítása érdekében. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése immár lehetővé teszi e fontos jogi eszköz jogi és politikai megerősítését.

A kábítószer-kereskedelemhez köthető bűncselekmények és szankciók meghatározásának eredményesebb közelítése érdekében **a Bizottság új uniós jogi eszközre tesz majd javaslatot**. A javaslat célja:

(1) a **határokon átnyúló, főbb kábítószer-kereskedelmi hálózatok** és a szervezett bűnözői hálózatok elleni küzdelem a súlyosbító és enyhítő körülményekre vonatkozó közös minimumszabályok kialakításával;

(2) a **bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározásának javítása**, várhatóan a szankciók részletesebb kategorizálásával;

(3) **szigorúbb tagállami jelentéstételi kötelezettségek** bevezetése a jogi eszköz végrehajtásával és hatásával foglalkozó jelentések tekintetében.

A keresletoldali adatok gyűjtésének megerősítése mellett a **kábítószer-kínálatra vonatkozó adatok gyűjtésének** javítása is elengedhetetlen a kábítószer-piaci fejlemények nyomon követéséhez. A mutatószámok hiánya megnehezíti e fejlemények vizsgálatát, a kábítószerekkel kapcsolatos bűncselekmények jelentette társadalmi terhek felmérését és a kábítószer-kínálat csökkentését célzó intézkedések hatásának és eredményességének értékelését.

A Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA) által kidolgozott szakmai ismeretekre építve a **Bizottság** az Europol segítségével javaslatot nyújt be arra vonatkozóan, mely **főbb mutatók** szolgáljanak a kábítószerpiac, a kábítószerekkel kapcsolatos bűnözés és a kábítószer-kínálat csökkentésének nyomon követésére. E mutatók várhatóan elősegítik majd a kábítószer-kínálat terén tett intézkedések eredményességének javítását.

3. KÁBÍTÓSZER-PREKURZOROK

A kábítószerek előállítása során használt vegyi anyagok kereskedelme komoly problémát jelent. A nyers ópium heroinná történő átalakításához például nagy mennyiségben van szükség prekurzorokra. Ezek az anyagok számos jogszerű ipari felhasználási móddal rendelkeznek, ám kockázatot jelent, hogy jogszerű kereskedelmükből eltérítve tiltott kábítószerek termeléséhez használják fel őket. Csempészetük az EU-n belül, illetve az EU és a világ több, különböző régiója között folyik. Az EU és kereskedelmi partnerei között a kábítószer-prekurzorok ellenőrzése tárgyában kötött kétoldalú megállapodások szilárd alapot jelentenek a prekurzorkereskedelemmel kapcsolatos szakpolitikák összehangolása és az információcsere számára. Az EU eddig Törökországgal, Mexikóval, Chilével, az Egyesült Államokkal, Kínával és az andoki régió országaival írt alá ilyen megállapodást.

---

ilyen körülmény például az, hogy a bűncselekmény sértettje kiskorú, vagy a bűncselekmény elkövetéséhez kiskorút használtak fel.

Az ellenőrzések kijátszására a kereskedők változatos módszereket alkalmaznak: váltogatják a gyártási eljárásokat, más anyagokká (pre-prekurzorokká) alakítják át a prekurzorokat, majd ebből a kémiai formából egy későbbi fázisban visszaalakítják azokat, vagy gyógyszerkészítményekből vonják ki a prekurzorokat.

A kábítószer-prekurzorok eltérítésének megakadályozását célzó intézkedéseknek **anélkül kell biztosítaniuk a jogszerű használattól történő eltérítés eredményes kontrollját, hogy akadályoznák az érintett termékek jogszerű kereskedelmét**. A hatóságok – köztük az Európai Gyógyszerügynökség, a nemzeti egészségügyi/gyógyszerészeti hatóságok és a gazdasági szereplők – közötti jó együttműködésnek e tekintetben kulcsfontosságú szerepe van.

A kábítószer-prekurzorok kereskedelmének nyomon követésére és ellenőrzésére vonatkozó **uniós jogi aktusok**[18] **végrehajtásáról szóló bizottsági értékelés**[19] több ajánlást fogalmazott meg. Ezek egyebek mellett a meglévő szabályok végrehajtásának megerősítését, lehetőség szerint egyes vegyi anyagok (pl. a heroin előállításában kulcsszerepet játszó prekurzor, az ecetsavanhidrid) tekintetében szigorúbb szabályok kialakítását és a metamfetamin előállításához használt anyagokat tartalmazó gyógyszerkészítmények megfelelő ellenőrzését célozzák.

A Bizottság vizsgálja azokat a módszereket, amelyek segítségével **megerősíthetőek a** különböző anyagcsoportokba tartozó, a kábító hatású és a pszichoaktív anyagok gyártása során gyakran használt **kábítószer-prekurzorok előállításának és kereskedelmének ellenőrzésére vonatkozó uniós szabályok**, és biztosítható e szabályok eredményes és egységes végrehajtása. A Bizottság jelenleg több szakpolitikai opció lehetséges hatásait mérlegeli azzal a céllal, hogy olyan jogalkotási javaslatokat terjesszen elő, amelyek úgy növelik a prekurzorok tiltott eltérítését megakadályozni hivatott szabályok hatékonyságát, hogy eközben túlzott adminisztratív terhek nélkül biztosítják a prekurzorok jogszerű kereskedelmét. Kiemelt figyelem övezi majd az ecetsavanhidrid heroinprekurzort és azokat a gyógyszerkészítményeket, amelyek a metamfetamin előállításához használt efedrint és pszeudoefedrint tartalmaznak.

A Bizottság fellép a kábítószer-prekurzorok eltérítése elleni küzdelmet célzó nemzetközi együttműködés fokozása érdekében. A Bizottság tárgyalásokat folytat Oroszországgal a kábítószer-prekurzorok témájában; a megállapodás a tervek szerint az elkövetkező hónapokban, sürgősséggel kerül aláírásra. A tagállamokkal együttműködésben a Bizottság meg fogja erősíteni az együttműködést azokkal az országokkal, amelyekkel már aláírt hasonló megállapodásokat, így a latin-amerikai országokkal és Kínával.

4. A BŰNCSELEKMÉNYEKBŐL SZÁRMAZÓ VAGYONI ESZKÖZÖK ELKOBZÁSA ÉS VISSZASZERZÉSE

A határokon átnyúló szervezett bűnözés fő indítéka az anyagi haszonszerzés. A szervezett bűnözés, így például a kábítószer-kereskedelem megelőzésére és leküzdésére irányuló törekvések akkor lehetnek hatékonyak, ha azok a **bűncselekményekből származó jövedelmek felkutatására, biztosítására, lefoglalására és elkobzására összpontosítanak**.

---

[18] A Tanács 2004. december 22-i 111/2005/EK rendelete (HL L 22., 2005.1.26., 1–10. o.); az Európai Parlament és a Tanács 2004. február 11-i 273/2004/EK rendelete (HL L 47., 2004.2.18., 1–10. o.);

[19] COM(2009) 709.

A szervezett bűnözői csoportok egyre inkább kihasználják a belső határok nélküli Európa kínálta előnyöket annak érdekében, hogy különböző uniós tagállamokban szerezzenek vagyoni eszközöket, melyeket nem ritkán harmadik országokban rejtenek el. A pénzmosásra szolgáló technikák ugyancsak gyakran változnak.

A bűnhálózatok vagyoni eszközeinek felkutatása, biztosítása és elkobzása komoly kihívást jelent a bűnüldöző szervek számára. Az EU eddig öt jogi eszközt (kerethatározatot) fogadott el a célból, hogy a kábítószer-kereskedőket megfossza a bűncselekményekből származó jövedelemtől[20]. Ezek az **eszközök nem bizonyultak elég eredményesnek**. Nem tették lehetővé, hogy a hatóságok nagy mennyiségű árut foglaljanak le. A tagállamokban működő vagyon-visszaszerzési hivatalok ugyanakkor nélkülözhetetlen szerepet játszanak a bűnözői hálózatok pénzügyi erejének megtörésében, és eredményesen működnek a törvénytelen jövedelmek és vagyoni eszközök visszaszerzésében.

A Bizottság **új, szigorúbb uniós jogi aktusokat szándékozik előterjeszteni a bűncselekményekből származó vagyoni eszközök elkobzása és visszaszerzése, valamint a biztosításról és elkobzásról rendelkező határozatok kölcsönös elismerése tárgyában**. A cél a bűncselekményekből származó jövedelem eredményesebb lefoglalása, és annak megakadályozása, hogy e jövedelmeket a legális gazdaságban fektessék be, vagy más bűncselekmények elkövetéséhez használják fel. Az elkobzásról és vagyonvisszaszerzésről szóló, tervezett jogalkotási csomag alkalmazási köre a kábítószer-kereskedelemre is kiterjed majd. Célja harmonizált szabályozási minimumok megállapítása és az igazságszolgáltatási hatóságok közötti kölcsönös bizalom megerősítése.

A Bizottság emellett felül fogja vizsgálni a harmadik **pénzmosás elleni irányelvet** annak érdekében, hogy tovább erősítse a szervezett bűnözésből, például a kábítószer-kereskedelemből származó pénz tisztára mosása elleni uniós védelmet.

5. ÚJ PSZICHOAKTÍV ANYAGOK

Az elmúlt években gyakran bukkantak fel az EU területén a tiltott kábítószerek hatásait utánzó, új pszichoaktív anyagok. **2005 óta a tagállamok 115 új pszichoaktív anyag felbukkanását jelezték** az uniós előrejelző rendszerben[21]. Ezeket specializált üzletekben vagy a világhálón keresztül árusítják, bár néhányuk tiltott kábítószereket árusító kereskedőktől is elérhető. A nemzeti jogszabályokat kijátszandó, e drogokat gyakran látják el „*emberi fogyasztásra alkalmatlan*” felirattal. Az újabb és újabb szerek olyan gyors ütemben jelennek meg a piacon, amely **próbára teszi a hatóságok kapacitásait**.

2010-ben rekordot döntött a bejelentett új anyagok száma: 41 ilyen anyagról érkezett bejelentés, ami a 2005 óta bejelentett összes új anyag számának több mint egyharmada. Az EU két anyag, a BZP és a mefedron[22] esetében végzett **uniós kockázatelemzést**, amelynek nyomán a Tanács a Bizottság javaslatára **ellenőrzési intézkedéseket és büntetőjogi**

---

20 Három kerethatározatnak (2001/500, 2005/212/, 2007/845) a bűncselekményekből származó vagyoni eszközök biztosítására és elkobzására irányuló nemzeti intézkedések harmonizálása, kettőnek pedig (2003/577, 2006/783) a bűncselekményekből származó vagyoni eszközök biztosítására és elkobzására irányuló tagállami határozatok kölcsönös elismerése a célja.

21 SEC(2011) 912.

22 A BZP tekintetében 2008-ban (HL L 63., 2008.3.7., 45–46. o.), a mefedronra vonatkozóan 2010-ben (HL L 322., 2010.12.8., 44–45. o.) került sor a kockázatelemzésre.

szankciókat irányzott elő tekintetükben. Ennek alapján a tagállamok kötelesek ezeket az anyagokat a tiltott kábítószerek közé sorolni, és a vonatkozó ENSZ-egyezmény előírásaival összhangban ellenőrzési intézkedéseket, valamint büntetőjogi szankciókat hatályba léptetni jogrendjükben.

A már idézett 2011. évi Eurobarométer gyorsfelmérés[23] szerint **a megkérdezett európai fiatalok 5 %-a használt már ilyen szert**. Az új pszichoaktív anyagok ára (amely alacsonyabb a tiltott kábítószerek áránál) és az a tény, hogy „nem illegálisak" – így rendkívül könnyen hozzáférhetők – magyarázhatja gyors terjedésüket számos tagállamban. Toxikus hatásuk és a tőlük való függőség kialakulásának lehetősége mindazonáltal a tiltott kábítószerekéhez hasonló mértékű egészségügyi kockázatot jelenthet.

A Bizottság továbbra is szorosan együttműködik az uniós ügynökségekkel annak érdekében, hogy elősegítse a probléma megértését, és a korábbinál eredményesebb válaszokat találjon, egyebek mellett a megelőzés területén is. A jelenlegi uniós jogi aktusok nem képesek megbirkózni ezzel a kihívással. A pszichoaktív anyagokkal kapcsolatos **2005/387/IB tanácsi határozat működésének értékeléséről szóló bizottsági jelentés**[24] arra a következtetésre jutott, hogy a határozatnak három fő hiányossága van:

- nem képes kezelni a piacon megjelenő új pszichoaktív anyagok gyorsan növekvő számát, mivel az általa előírt, igen hosszadalmas eljárás egyszerre csak egy anyagra összpontosít,
- folytonos lépéshátrányban van: az ellenőrzési intézkedéseknek alávetett anyagokat gyorsan felváltják más, hasonló hatású anyagok,
- a szabályozási és ellenőrzési intézkedésekre vonatkozóan nem tartalmaz opciókat.

A Bizottság az **új pszichoaktív anyagokra vonatkozó szigorúbb uniós jogszabályra** tesz majd javaslatot. Az e területen tapasztalható gyors változásokra és az ezen anyagok által jelentett kockázatokról rendelkezésre álló tudományos bizonyítékokra tekintettel az új javaslat:

(1) az igazságügyi szakértői elemzés, a toxikológiai, farmakológiai és epidemiológiai vizsgálatok támogatásának kiterjesztése révén **megerősíti az új pszichoaktív anyagok nyomon követését és kockázatértékelését**;

(2) **gyorsabb és tartósabb válaszokat** ad az új pszichoaktív anyagok felbukkanására, lehetőség szerint anyagok csoportjainak a kezelése révén, nem érintve azon szükségletet, hogy az egészségre gyakorolt káros hatások tudományos megállapítása az egyedi anyagok tekintetében történjék;

(3) **gyorsabb reagálást** tesz lehetővé, lehetőség szerint megengedve a közvetlen veszélyt jelentő anyagok ideiglenes tilalom alá helyezését;

(4) elősegíti a kábítószer-ellenőrzés, a termék- és élelmiszer-biztonság, a fogyasztóvédelem és a gyógyszerek területét szabályozó **jogi aktusok összhangjának kialakítását**.

---

23 *Youth Attitude on Drugs.* Eurobarométer Gyorsjelentés 330. szám, Európai Bizottság.

24 COM(2011) 430.

6. A KERESLET CSÖKKENTÉSE

Számos olyan intézkedés van hatályban EU-szerte, amelynek célja a kábítószerek iránti kereslet csökkentése. Ezek a kábítószer-használat megkezdésének megakadályozására, a függővé válás elkerülésének elősegítésére, a kábítószer-fogyasztás káros egészségügyi és társadalmi következményeinek csillapítására és a kezelés, rehabilitáció és társadalmi reintegráció biztosítására irányulnak. A változó droghasználati szokások és a tiltott kábítószerek más anyagokkal, például alkohollal vagy vényköteles gyógyszerekkel kombinálva történő fogyasztása kihívás elé állítja a megelőzés és kezelés jelenlegi módszereit.

Jóllehet a kezelés terén az elmúlt években bővültek a lehetőségek, továbbra is **jelentős különbségek vannak az egyes tagállamokban nyújtott kábítószerekkel kapcsolatos szolgáltatások köre és minősége között**. Mintegy 670 000 európai heroinfüggő polgár részesül helyettesítő kezelésben – ez csak körülbelül fele azoknak, akiknek ilyen kezelésre lenne szükségük. A kezelés egyes tagállamokban nehezen elérhető, több tagországban számos nevelési, megelőzési és kezelési program hatékonyságértékelése még nem történt meg.

A tű- és fecskendőcsere-programok és más hasonló intézkedések, amelyek az intravénás úton kábítószert fogyasztókat tűkhöz és fecskendőkhöz juttatják ezen eszközök másokkal közös használatának megelőzése érdekében, elősegítették a HIV és más vér útján terjedő fertőzések kábítószer-fogyasztók közötti terjedésének csökkentését Az intézkedések sikere Unió-szerte felveti a kábítószer-fogyasztáshoz kötődő, vér útján terjedő fertőzések terjedésének megelőzését célzó, fenntartható és integrált stratégiák kidolgozásának szükségességét[25].

A megelőzés működőképességének biztosítása és a kezelésben részesülők felépülése és társadalmi reintegrációja érdekében egyértelmű az **igény a kábítószerekkel kapcsolatos szolgáltatások bővítésére és fejlesztésére**.

Annak érdekében, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára hatékonyabb szolgáltatások biztosítását, a Bizottság elő fogja mozdítani a kábítószerek iránti kereslet csökkentésének mérésére használt mutatók megfelelőbb alkalmazását.

A megelőzés, a kezelés és a kárenyhítés eredményességének növelése érdekében a Bizottság elő fogja segíteni **minőségi normák** kidolgozását. Ezek célja a kábítószerekkel kapcsolatos szolgáltatások minimális minőségi követelményeinek meghatározása. E követelmények közé tartozhat például a páciens egyéni igényeihez illeszkedő, részletes kezelési terv kidolgozása vagy a szolgáltatásokat végzők képesítésére vonatkozó előírás. Ezeket a normákat az EMCDDA-val, a tagállamokkal és a szolgáltatást végző szervezetekkel közösen dolgozza ki a Bizottság, és azok figyelembe veszik majd a tagállamok egészségügyi rendszereinek eltéréseit és eltérő kapacitásait.

A Bizottság a továbbiakban is támogatja és előmozdítja a **kábítószer-függőséggel kapcsolatos egészségügyi és társadalmi károk csökkentésére irányuló intézkedéseket**, köztük a függővé válás megakadályozását célzó nevelő-megelőző munka és a korai szakaszban nyújtott támogatás megerősítését, az intravénás úton kábítószert fogyasztók

[25] *A kábítószer-probléma Európában*. A Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjának 2010. évi éves jelentése.

közötti fertőzések megelőzését és ellenőrzését szolgáló fellépéseket, valamint a kábítószerekkel összefüggő elhalálozások megelőzését[26]. Folytatódik emellett a drogfüggő felhasználók társadalmi rehabilitációját és reintegrációját elősegítő intézkedések támogatása[27]. A Bizottság be fogja nyújtani a kárenyhítésről szóló 2003. évi ajánlás[28] végrehajtását elemző második jelentést, amely a kábítószer-függőséggel kapcsolatos egészségkárosodás megelőzésének és csökkentésének hatékonyságát értékeli.

7. JÁRMŰVEZETÉS BÓDULT ÁLLAPOTBAN

Sok olyan közúti baleset történik az Európai Unióban, amelyet **pszichoaktív anyagok hatása alatt álló járművezetők** okoznak. A vizsgálatok azt mutatják, hogy a tiltott kábítószerek által befolyásolt állapotban történő járművezetés növeli a halálos közúti balesetek okozásának veszélyét. Mivel azonban uniós szinten nincs ezzel kapcsolatos szisztematikus adatgyűjtés, a bódult állapotban történő járművezetés közúti biztonságra gyakorolt negatív hatását alátámasztandó további kutatásokra van szükség. Amint azt az „Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához” című fehér könyvben[29] is hangsúlyoztuk, a bódult vezetés problémájára adott eredményes és arányos válaszok kidolgozása komoly kihívást jelent.

A Bizottság jelenleg tanulmányozza a bódult vezetés kérdésével kapcsolatos, a közúti biztonság növelését célzó uniós szintű fellépés lehetőségeit. A tiltott kábítószerek közúti biztonságra gyakorolt hatását, a teszteszközök hatékonyságát és a lehetséges megoldásokat vizsgáló, EU-támogatásban részesülő DRUID projekt[30] eredményei alapján a Bizottság intézkedéseket fog előterjeszteni e probléma eredményes megoldása érdekében. Ezek kiterjedhetnek a közúti ellenőrzés során használt teszteszközök megbízhatóságának javítására vagy a közúti ellenőrzést végző hatósági személyek képzésének megfelelő támogatására.

8. NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az EU vezető szerepet játszik a tiltott kábítószerekkel kapcsolatos nemzetközi együttműködésben. Aktív párbeszédet folytat a termelő és tranzitországokkal, és politikai, pénzügyi és technikai támogatást nyújt számukra. A tiltott kábítószerekkel szembeni határozottabb fellépés érdekében az Uniónak kiegyensúlyozott és átfogó megközelítés alapján és az emberi jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett meg kell erősítenie a szomszédos országokkal, stratégiai partnerekkel és az EU-ba vezető kábítószer-kereskedelmi útvonalak mentén fekvő országokkal folytatott együttműködését.

Az Unióból származó tiltott kábítószerek mellett a kábítószerek két fő útvonalon érkeznek az EU-ba: a „kokainútvonalon” (amely Latin-Amerikából Nyugat-Afrikán keresztül vezet az Unióba) és a „heroinútvonalon” (amely Afganisztánból a Nyugat-Balkánon vagy Közép-

---

26 Az EU-ban és a szomszédos országokban a HIV/AIDS elleni küzdelemről szóló bizottsági közleményben (COM(2009) 569) vázoltaknak megfelelően.

27 E kezdeményezések a továbbiakban is uniós pénzügyi programokból, így a Drogprevenció és felvilágosítás programból, az Egészségügyi programból, valamint az Európai Szociális Alapból juthatnak támogatáshoz.

28 HL L 165., 2003.7.3., 31–33. o.

29 COM(2011) 144.

30 Driving under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines (Kábítószer, alkohol és gyógyszer hatása alatti járművezetés), http://www.druid-project.eu

Ázsián át jut el az Unió területére). Az Unió hármas megközelítést alkalmaz a tiltott kábítószerek elleni nemzetközi küzdelem terén:

Átfogó megközelítés – A Lisszaboni Szerződés lehetőséget nyújt az Unió számára, hogy az emberi jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett megerősítse a harmadik országokkal a bűnüldözés terén folytatott együttműködést, elősegítse a harmadik országok igazságszolgáltatási kapacitásainak bővítését, és előmozdítsa a jogállamiságot. Az Unió hosszú távú megoldásokra törekszik egyebek mellett azáltal, hogy – olyan országokban, mint például Afganisztán – támogatja a kábítószernövényeket termesztő mezőgazdasági gazdálkodók alternatív megélhetési lehetőségeit, illetve a származási és tranzitországokban elősegíti a kereslet csökkentését. Az EU elkötelezett a tranzitországokkal és a termelő országokkal folytatott szoros együttműködés mellett, mivel mindkét országcsoportban problémaként jelentkezik a növekvő kábítószer-fogyasztás és annak népegészségügyi hatása, és gondot okoz a probléma orvoslására szolgáló intézményi kapacitások szűkössége.

Földrajzi megközelítés – Az EU további erőfeszítéseket tesz az „útvonalközpontú" megközelítés megerősítésére. Ez lehetővé teszi számára a probléma átfogó, a kábítószernövények termesztésétől a kábítószereknek az EU piacán való megjelenéséig terjedő megközelítését. Továbbra is prioritást képeznek e tekintetben az **európai szomszédságpolitikához tartozó országok**. Folytatódnak az Unió bővítésében érintett országok számára a kábítószer-kereskedelem és -fogyasztás visszaszorítását célzó kapacitások létrehozására az előcsatlakozási támogatási eszközből nyújtott támogatások. A kapacitásépítés összehangolása érdekében a Nyugat-Afrikában működő összekötő tisztviselők együttműködési platformjának sikerére támaszkodva az Unió megerősíti az együttműködést a **latin-amerikai**[31]**, karibi és afrikai országokkal**, illetve a megfelelő regionális szervezetekkel.

Együttműködés a stratégiai partnerekkel – Az EU építeni fog a tiltott kábítószerek elleni küzdelemben vele azonos érdekekkel rendelkező stratégiai partnerekkel folytatott együttműködésre. Az Egyesült Államokkal az utas-nyilvántartási adatállomány terén folytatott együttműködés különösen értékesnek bizonyult a kábítószer-kereskedelem elleni harcban. Az EU és az USA vizsgálja egy kábítószer-kereskedelemmel foglalkozó, közös bűnüldözési hálózat felállításának lehetőségét, és összehangolja a Nyugat-Afrikában, Latin-Amerikában és a karibi térségben folyó kapacitásépítési projekteket. Az EU fokozza a kábítószer-kereskedelem és -fogyasztás visszaszorítása érdekében az Egyesült Államokkal és Oroszországgal karöltve **Közép-Ázsiában** tett erőfeszítéseit. Együttműködik a nemzetközi partnerekkel a világ heroinkínálatának 90 %-át adó afganisztáni kábítószer-gazdaság felszámolását célzó nemzetközi összefogás javítása érdekében.

A jelenlegi uniós drogstratégia és cselekvési tervek értékelésének kontextusában az Unió a kábítószerek terén folytatott nemzetközi együttműködés megerősítésére szolgáló további intézkedéseket vesz majd fontolóra.

---

[31] A latin-amerikai országokkal folytatott kábítószerügyi együttműködés megerősítéséhez megfelelő keretet biztosít a COPOLAD program. Latin-Amerika és a karibi térség vonatkozásában az Unió napirendre tűzi a kábítószerekkel kapcsolatos biztonsági kérdéseket is, az e területen jelentkező növekvő problémák nyomán.

9. KÖVETKEZTETÉSEK

Az európai kábítószer-politika célja a társadalom és az egyén jóllétének védelme és javítása, a népegészség-védelem, a lakosság biztonságának magas szinten való szavatolása és a kábítószer-probléma kiegyensúlyozott, integrált kezelése. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése és az uniós politikai döntéshozatal pillérszerkezetének megszüntetése lehetőséget nyújt a kábítószer-problémához kapcsolódó valamennyi politikai terület jobb integrációjára. Az európai drogkérdés léptéke és változó jellege **gyors, határozott és hatékony uniós fellépést** tesz szükségessé. A Bizottság eltökélt abban, hogy a Lisszaboni Szerződés által biztosított új lehetőségeket kihasználva határozottabban lépjen fel a tiltott kábítószerek és az azok hatását utánzó új pszichoaktív anyagok (főként az új szintetikus kábítószerek)[32] ellen.

A Bizottság jogalkotási javaslatként benyújtja a következőket:

(1) jogalkotási csomag a kábítószerekről, amely a kábítószer-kereskedelemről szóló tanácsi kerethatározat és az új pszichoaktív anyagokról szóló tanácsi határozat felülvizsgálatát tartalmazza;

(2) jogalkotási javaslatok a kábítószer-prekurzorokról;

(3) jogalkotási javaslatok a bűncselekményekből származó vagyoni eszközök elkobzásáról és visszaszerzéséről, valamint a biztosításról és elkobzásról rendelkező határozatok kölcsönös elismerésének megerősítéséről;

(4) új jogalkotási intézkedések a pénzmosás elleni küzdelem terén.

Mindezek mellett a Bizottság előterjesztést nyújt be a következőkről:

(5) a kábítószer-kínálat, a kábítószerekkel kapcsolatos bűnözés és a kábítószer-kínálat csökkentésének alakulását nyomon követő, a kínálat csökkentését célzó intézkedések eredményességének javítására hivatott mutatók;

(6) a megelőző, kezelő és kárenyhítő szolgáltatások javítását célzó minőségi normák.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet, a Tanácsot, a civil szervezeteket és más fontos érdekelt feleket, hogy vegyenek részt a tiltott kábítószerekkel és az új pszichoaktív anyagokkal szembeni eredményes fellépésről szóló vitában. Annak érdekében, hogy valamennyi érdekelt fél számára lehetővé tegye a vitához való hozzájárulást, a Bizottság nyilvános online konzultációt rendez a tiltott kábítószerek és az új pszichoaktív anyagok elleni fellépés leghatékonyabb lehetőségeiről.

---

32 Az új pszichoaktív anyagokkal kapcsolatos első uniós kezdeményezés az új szintetikus kábítószerekre vonatkozó információcseréről, kockázatértékelésről és ellenőrzésről szóló, 1997. június 16-i 97/396/IB tanácsi együttes fellépés volt. Az új pszichoaktív anyagok jórészt szintetikus kábítószerek, bár természetes anyagok is tartoznak közéjük. Az együttes fellépés helyébe az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcseréről, kockázatfelmérésről és ellenőrzésről szóló, 2005. május 10-i 2005/387/IB tanácsi határozat lépett.