KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.10.2011
KOM(2011) 689 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Na rzecz bardziej zdecydowanej reakcji Europy na problem narkotyków

1. BARDZIEJ ZDECYDOWANE REAGOWANIE EUROPY NA WYZWANIA ZWIĄZANE Z PROBLEMEM NARKOTYKÓW

Nielegalne narkotyki[1] stanowią jedno z głównych zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa jednostek i społeczeństw w UE. Problem narkotyków nasila się w Europie w szybkim tempie. **Nowe i szkodliwe substancje psychoaktywne[2] pojawiają się na niespotykaną skalę.** Handlarze narkotyków zmieniają szlaki i metody przemytu lub prania przychodów uzyskiwanych z nielegalnego handlu narkotykami.

Narkotyki mają w szczególności wpływ na ludzi młodych. Używanie narkotyków jest jedną z głównych przyczyn problemów zdrowotnych wśród młodych ludzi i jedną z najważniejszych przyczyn możliwych do uniknięcia zgonów wśród młodych Europejczyków. Wyniki badania Eurobarometru z 2011 r. na temat stosunku młodzieży do narkotyków[3] wskazują, że młodzi ludzie są w stanie bez problemu zdobyć nawet najbardziej szkodliwe narkotyki w ciągu 24 godzin. Statystyki pokazują, że z przedawkowania narkotyków co godzinę umiera w Europie jedna osoba.[4] Wykorzystanie Internetu do sprzedaży nowych narkotyków i szybka wymiana informacji na ich temat poprzez portale społecznościowe stanowią nowe wyzwania dla obecnej polityki kontroli narkotyków i tradycyjnych metod prewencji.

Należy nasilić działania na rzecz rozwiązania problemu narkotyków. Działania trzeba podjąć tam, gdzie będą one najbardziej skuteczne przy pełnym zachowaniu zasady pomocniczości. Działania UE powinny koncentrować się na obszarach, w których przynoszą one największą wartość dodaną. **Bez skutecznej współpracy państwa członkowskie nie są w stanie zahamować rozprzestrzeniania się narkotyków.** Towary, ale także przestępczość mogą bowiem swobodnie przemieszczać się na rynku wewnętrznym. Jeśli jedno państwo członkowskie ustanowi zakaz w odniesieniu do nowych substancji psychoaktywnych, handlarze otwierają wówczas sklepy w państwach członkowskich, w których prawo jest bardziej liberalne. Przedsięwzięcie energicznych środków, ale w sposób nieskoordynowany, może zmusić handlarzy do przeniesienia produkcji narkotyków do krajów sąsiednich lub do zmiany szlaków przemytniczych, ale środki takie nie są w stanie zakłócić przemytu na trwałe.

Przez ostatnie 15 lat Komisja Europejska pomaga w tworzeniu kompleksowej i wyważonej reakcji UE na problem narkotyków w ramach strategii antynarkotykowej UE na lata 2005–2012[5]. Dwa główne **instrumenty prawne UE** w zakresie polityki zwalczania narkotyków,

---

1 Nielegalne narkotyki to substancje psychoaktywne, których nielicencjonowana uprawa, produkcja, sprzedaż oraz posiadanie są zabronione, z wyjątkiem celów medycznych lub naukowych.

2 Nowe substancje psychoaktywne to nowe środki odurzające i psychotropowe, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego podobne do nielegalnych narkotyków, a które pojawiły się na rynku stosunkowo niedawno i nie są zakazane. Ogromna większość tych substancji jest pochodzenia syntetycznego.

3 Komisja Europejska, Eurobarometr, badanie błyskawiczne nr 330, „Stosunek młodzieży do narkotyków".

4 EMCDDA, „2010 Annual report on the state of the drugs problem in Europe" [Roczne sprawozdanie na temat stanu problemu narkotyków w Europie, 2010].

5 Komisja zleciła przeprowadzenie zewnętrznej oceny strategii antynarkotykowej UE (2005–2012), która zostanie ukończona na koniec 2011 r.

jeden dotyczący handlu narkotykami[6], a drugi pojawiania się nowych narkotyków (nowych substancji psychoaktywnych)[7], pochodzą odpowiednio z 2004 i 2005 r. Kilka ostatnich lat przyniosło jednak nowe wyzwania: nowe sposoby handlu narkotykami i chemikaliami stosowanymi do ich produkcji („prekursory narkotyków"), szybkie pojawianie się nowych narkotyków oraz innowacyjne kanały dystrybucji tych nowych substancji.

W sztokholmskim planie działania na lata 2010–2014[8] Komisja Europejska zobowiązała się do wprowadzenia środków zwiększających ochronę przed poważną i zorganizowaną przestępczością. Obecnie w świetle obowiązywania **traktatu lizbońskiego** odpowiedź Europy na problem narkotyków musi być mocna i zdecydowana, i to zarówno w stosunku do popytu na narkotyki, jak i ich podaży. Nowe ustawodawstwo, w tworzeniu którego uczestniczy Parlament Europejski, a które wdrażane jest przez państwa członkowskie, będzie przedmiotem kontroli ze strony Komisji Europejskiej, a ostatecznie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Komisja pragnie nadać polityce antynarkotykowej UE nowy impuls. W przedłożonym **budżecie dla strategii „Europa 2020"**[9] Komisja deklaruje wsparcie finansowe, aby sprostać przyszłym wyzwaniom związanym z problemem narkotyków. Budżet UE powinien skoncentrować się na finansowaniu działań, które stanowią wyraźną wartość dodaną, a obejmują one: rozwiązywanie kwestii związanych z nowymi narkotykami, opracowywanie innowacyjnych praktyk w zakresie zapobiegania i leczenia oraz transgraniczną współpracę i szkolenia w zakresie egzekwowania prawa.

2. HANDEL NARKOTYKAMI

Rynek nielegalnych narkotyków stale się zmienia, aby uniknąć kontroli i konfiskaty[10]. Nowe technologie ułatwiają opracowywanie **innowacyjnych metod przemytu** do i wewnątrz UE. Przemytnicy posługują się zaawansowanymi technikami ukrywania narkotyków, przykładowo łącząc płynną kokainę z towarami komercyjnymi (ubraniami, cieczami, plastikiem), przetwarzając ją na proszek w europejskich laboratoriach lub pozbawiając ją zapachu. Zdalnie nadzorują miejsca produkcji i składowania. Aby lepiej się przystosować, handlarze narkotyków różnicują swoją działalność, zajmują się wieloma rodzajami narkotyków (przemycają różne narkotyki lub nielegalne środki dopingowe, mające negatywny wpływ na zdrowie sportowców) i prowadzą różne rodzaje działalności przestępczej.

Sieci przestępcze często zmieniają **szlaki przemytnicze**, aby ominąć kontrole. Rosnące znaczenie szlaku zachodnioafrykańskiego dla przemytu kokainy z Ameryki Łacińskiej do

---

6 Decyzja ramowa Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami, Dz.U. L 335 z 11.11.2004, s. 8-11.

7 Decyzja Rady 2005/387/WSiSW z dnia 10 maja 2005 r. w sprawie wymiany informacji, oceny ryzyka i kontroli nowych substancji psychoaktywnych, Dz.U. L 127 z 20.5.2005, s. 32–37.

8 Rada Europejska z 10-11 grudnia 2009 r. przyjęła program sztokholmski, który stanowi spójne ramy dla inicjatyw w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Aby przełożyć te polityczne cele na konkretne propozycje, Komisja sporządziła listę kluczowych działań do przyjęcia w latach 2010–2014. COM(2010) 171 wersja ostateczna.

9 COM(2011) 500.

10 Europol, „Ocena zagrożenia przestępczością zorganizowaną (OCTA) przeprowadzona przez UE w 2011 r.".

Europy dowodzi, że sieci potrafią ominąć kontrole wzdłuż wybrzeża atlantyckiego. Pokazuje to, jak niezbędny jest skuteczny europejski system nadzoru granic.

Europejski pakt w sprawie międzynarodowego handlu narkotykami przyjęty przez Radę w dniu 3 czerwca 2010 r.[11] oraz kolejny europejski pakt w sprawie walki z narkotykami syntetycznymi zainicjowany przez polską prezydencję służą poprawie koordynacji między różnymi inicjatywami mającymi na celu podjęcie zdecydowanych kroków przeciwko handlowi narkotykami[12].

Handel narkotykami stanowi jedno z największych transgranicznych wyzwań dla egzekwowania prawa w UE. Od 2004 r. **Eurojust** zajmuje się sprawami związanymi z handlem narkotykami częściej niż jakimkolwiek innym rodzajem przestępstw. Liczba spraw dotyczących handlu narkotykami skierowana do Eurojustu wzrosła od tego czasu ponad trzykrotnie, z 77 do 254 spraw[13], i tendencja ta utrzymuje się w 2011 r. W 2010 r. około jedna trzecia wsparcia operacyjnego udzielanego przez **Europol** krajowym organom ścigania dotyczyła nielegalnego handlu narkotykami[14]. Eurojust i Europol w coraz większym stopniu pomagają w koordynacji transgranicznych dochodzeń wewnątrz UE oraz we współpracy z krajami trzecimi.

Traktat lizboński definiuje nielegalny handel narkotykami jako jeden z rodzajów **„szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym”**, co uzasadnia przyjęcie dyrektyw ustanawiających minimalne zasady w zakresie definiowania przestępstw i kar[15]. To ważny krok naprzód, który umożliwi UE **bardziej zdecydowaną reakcję** z większym udziałem Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych.

Istniejące ustawodawstwo UE w zakresie handlu narkotykami, tj. **decyzja ramowa 2004/757/WSiSW**, zawierająca obowiązującą w UE definicję przestępstw związanych z handlem narkotykami i minimalne zasady dotyczące systemu kar, stanowi istotny pierwszy krok na rzecz zapewnienia europejskiego podejścia. Ma ono jednak także **słabe strony**. Przeprowadzona przez Komisję ocena wdrożenia decyzji ramowej[16] pokazała, że instrument ten nie spowodował istotnego zbliżenia krajowych środków na rzecz zwalczania handlu narkotykami. Nie przyczynił się on w znaczącym stopniu do ułatwienia współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących handlu narkotykami.

Przykładowo, w większości państw członkowskich handel prekursorami chemicznymi jest bezpośrednio ujęty w prawie karnym danego państwa. W niektórych państwach członkowskich uznawany jest on jednak tylko za czyn polegający na pomocnictwie w handlu narkotykami. W związku z tym sędziowie mogą napotykać na trudności w skutecznym ściganiu przestępstw. Również określone w decyzji ramowej przepisy dotyczące okoliczności obciążających (uzasadniających wysoki wymiar kary) są niewystarczające: nie obejmują one

---

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

12 Punkt programu obrad Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27 i 28 października 2011 r.

13 Roczne sprawozdanie Eurojustu, 2010 r..

14 Europol, „Sprawozdanie ogólne na temat działań Europolu w 2010 r.”.

15 Artykuł 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

16 COM(2009)669 oraz SEC(2009)1661.

bowiem wszystkich okoliczności obciążających[17] określonych we wcześniejszych instrumentach UE i ONZ.

Wspólne minimalne zasady mają zatem zasadnicze znaczenie dla zbudowania poziomu **zaufania niezbędnego dla lepszej współpracy** pomiędzy sędziami państw członkowskich. Wejście w życie traktatu lizbońskiego umożliwia prawne i polityczne wzmocnienie tego ważnego instrumentu prawnego.

Komisja przedłoży nowe przepisy UE, aby zapewnić skuteczniejsze zbliżenie przestępstw związanych z handlem narkotykami i kar za te przestępstwa w całej UE. Ten nowy wniosek legislacyjny:

(1) będzie **skierowany przeciwko transgranicznemu przemytowi narkotyków** na dużą skalę oraz sieciom przestępczości zorganizowanej poprzez ustalenie minimalnych wspólnych okoliczności obciążających i łagodzących;

(2) **poprawi definicję przestępstw i kar**, ewentualnie z bardziej szczegółowym rozbiciem kar;

(3) **wprowadzi bardziej restrykcyjne obowiązki sprawozdawcze** dla państw członkowskich w zakresie wdrażania i skutków prawodawstwa.

Oprócz zwiększenia zdolności w zakresie zbierania danych dotyczących popytu kluczowa dla oceny rozwoju sytuacji na rynku narkotyków jest poprawa **gromadzenia danych w dziedzinie podaży narkotyków**. Brak wskaźników utrudnia ocenę takiego rozwoju, oszacowanie ciężaru, jaki dla społeczeństwa stanowią przestępstwa związane z narkotykami, oraz ocenę skutków i skuteczności zmniejszenia podaży narkotyków.

Opierając się na wiedzy technicznej wypracowanej w Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), **Komisja** z pomocą Europolu **przedstawi kluczowe wskaźniki** monitorowania rynku narkotyków, przestępstw związanych z narkotykami i zmniejszenia podaży narkotyków. Powinno to pomóc w poprawieniu skuteczności reakcji w dziedzinie podaży narkotyków.

3. PREKURSORY NARKOTYKÓW

Przemyt chemikaliów używanych do produkcji narkotyków jest przedmiotem szczególnej troski. Przekształcenie surowego opium w heroinę wymaga przykładowo znacznych ilości prekursorów narkotyków. Te substancje chemiczne mają różne legalne zastosowania w przemyśle, ale mogą być skierowane z legalnego handlu do nielegalnej produkcji narkotyków. Przemyca się je w UE oraz pomiędzy UE a różnymi regionami świata. Dwustronne umowy pomiędzy UE a partnerami handlowymi w sprawie kontroli nad prekursorami narkotyków stanowią ważną platformę koordynacji polityki i wymiany informacji na temat handlu tymi substancjami. UE podpisała już takie umowy z Turcją, Meksykiem, Chile, Stanami Zjednoczonymi, Chinami i państwami andyjskimi.

---

[17] Przykładowo, w zakresie wiktymizacji lub wykorzystania nieletnich zgodnie z art. 3.5. lit f) Konwencji ONZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi z 1988 r. i Rezolucją Rady z dnia 20 grudnia 1996 r. sprawie orzekania kar za handel narkotykami na dużą skalę, Dz.U. C 10 z 11.1.1997, s. 3-4.

Aby wymknąć się kontrolom, handlarze zmieniają metody produkcji, przetwarzają prekursory narkotyków na inne substancje (pre-prekursory), z których są one odzyskiwane na późniejszym etapie, lub pozyskują je z preparatów farmaceutycznych.

Wszelkie środki zapobiegające pozyskiwaniu prekursorów narkotyków winny **zapewnić skuteczną kontrolę ich pozyskiwania, nie zakłócając legalnego handlu** tymi substancjami. Kluczową rolę odgrywa tu dobra współpraca pomiędzy właściwymi organami, w tym Europejską Agencją Leków, krajowymi organami administracji ds. zdrowia/leków i podmiotami gospodarczymi.

Przeprowadzona przez Komisję **ocena[18] wdrażania przepisów UE** w zakresie monitorowania i kontroli handlu prekursorami narkotyków[19] zawiera szereg zaleceń, w tym: wzmocnienie wdrażania istniejących zasad oraz w miarę możliwości wprowadzenie bardziej restrykcyjnych przepisów dla określonych chemikaliów (takich jak najważniejszy prekursor do produkcji heroiny – bezwodnik octowy) i zapewnienie odpowiedniej kontroli preparatów farmaceutycznych zawierających substancje wykorzystywane w produkcji metamfetaminy.

Komisja bada, jak **wzmocnić przepisy UE w zakresie kontroli produkcji i handlu prekursorami narkotyków**, obejmującymi różne rodzaje substancji i reagentów, które są często wykorzystywane do produkcji środków odurzających lub substancji psychoaktywnych, oraz jak zapewnić ich skuteczne i jednolite wdrażanie. Obecnie Komisja przeprowadza ocenę skutków dla kilku wariantów strategicznych, która ma posłużyć do przedstawienia wniosków legislacyjnych mających na celu poprawę skuteczności przepisów zapobiegających nielegalnemu przekształcaniu, dopuszczając równocześnie legalny handel prekursorami bez nadmiernych obciążeń administracyjnych. Szczególną uwagę zwróci się na prekursora heroiny, bezwodnik octowy, i preparaty farmaceutyczne zawierające efedrynę i pseudoefedrynę, wykorzystywane do produkcji metamfetaminy.

Komisja podejmie działania na rzecz poprawy międzynarodowej współpracy w celu zapobiegania wykorzystywaniu prekursorów narkotyków. Komisja negocjuje umowę w sprawie prekursorów narkotyków z Rosją, która powinna zostać podpisana w nadchodzących miesiącach jako sprawa nie cierpiąca zwłoki. Wraz z państwami członkowskimi Komisja zacieśni współpracę z państwami Ameryki Łacińskiej i będzie kontynuować współpracę z Chinami, z którymi to państwami UE takie umowy już posiada.

4. KONFISKATA I ODZYSKANIE MIENIA POCHODZĄCEGO Z PRZESTĘPSTWA

Głównym motywem transgranicznej przestępczości zorganizowanej jest uzyskanie korzyści majątkowej. Dla zapewnienia skuteczności działań służących zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, w tym handlu narkotykami, należy **skoncentrować je na wykrywaniu, zamrażaniu, zajmowaniu i konfiskacie korzyści pochodzących z przestępstwa**. Zorganizowane grupy przestępcze w coraz większym stopniu wykorzystują zalety Europy bez granic wewnętrznych, by nabywać aktywa w różnych państwach członkowskich UE, i ukrywają często te aktywa w krajach trzecich. Zmieniają one również sposoby prania brudnych pieniędzy.

---

[18] COM(2009) 709.

[19] Rozporządzenie Rady (WE) nr 111/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r., Dz.U. L 22 z 26.1.2005, s. 1-10; rozporządzenie (WE) nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r., Dz.U. L 47 z 18.2.2004, s. 1-10.

Jednym z głównych wyzwań jest wykrywanie, zamrażanie i konfiskata aktywów sieci przestępczości zorganizowanej. UE przyjęła pięć instrumentów legislacyjnych (decyzje ramowe) mających pozbawiać handlarzy ich zysków[20]. **Instrumenty te dotychczas nie okazały się dostatecznie skuteczne.** Przede wszystkim nie wyposażyły one władz publicznych w środki umożliwiające konfiskatę dużych ilości towarów. Europie potrzebna jest funkcjonująca sieć biur ds. odzyskiwania mienia, by osłabić siłę finansową siatek przestępczych i skutecznie ukierunkować działania na zwalczanie ich nielegalnych przychodów i aktywów.

Komisja przedstawi wnioski dotyczące **nowych, wzmocnionych przepisów prawa UE w sprawie konfiskaty i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa oraz w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zamrażania i konfiskaty**. Celem jest zapewnienie skuteczniejszego zajmowania aktywów pochodzących z przestępstw i zapobieganie ich inwestowania w legalnym obrocie gospodarczym lub wykorzystywania do finansowania innych przestępstw. Planowany pakiet legislacyjny w sprawie konfiskaty i odzyskiwania aktywów obejmie również handel narkotykami. Celem, któremu ma on służyć, jest osiągnięcie zharmonizowanych przepisów minimalnych i wzmocnienie wzajemnego zaufania pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości.

Komisja dokona przeglądu trzeciej **dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy**, aby jeszcze bardziej wzmocnić zdolność UE do walki z praniem pieniędzy uzyskiwanych przez przestępczość zorganizowaną, w tym poprzez handel narkotykami.

5. NOWE SUBSTANCJE PSYCHOAKTYWNE

Od kilku lat pojawiają się w UE często nowe substancje psychoaktywne imitujące nielegalne narkotyki. **Od 2005 r. państwa członkowskie zgłosiły 115 nowych substancji psychoaktywnych** w ramach unijnego systemu wczesnego ostrzegania[21]. Sprzedawane są one w „specjalnych" sklepach lub poprzez Internet, ale niektóre z nich można kupić także u handlarzy narkotyków. W celu obejścia przepisów krajowych narkotyki te często noszą etykietkę „nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi". Prędkość, z jaką narkotyki te trafiają na rynek, **stawia władze i ich zdolności zareagowania na tę sytuację przed dużym wyzwaniem**.

W 2010 r. zgłoszono rekordową liczbę nowych substancji (41), co stanowi ponad jedną trzecią wszystkich substancji zgłoszonych od 2005 r. Dwie substancje, 1-benzylopiperazyna i mefedron[22], zostały poddane **ocenie ryzyka na szczeblu UE**, po której Rada na wniosek Komisji podjęła decyzje o objęciu ich **środkami kontroli i sankcjami karnymi**. Na tej podstawie państwa członkowskie muszą zaklasyfikować te substancje jako nielegalne narkotyki i wprowadzić w swoich przepisach prawnych środki kontroli i sankcje karne zgodnie z konwencją ONZ.

---

20 Trzy decyzje ramowe mające na celu harmonizację środków krajowych służących zamrażaniu i konfiskacie aktywów pochodzących z przestępstwa (2001/500, 2005/212, 2007/845) oraz dwie dotyczące wzajemnego uznawania decyzji państw członkowskich w sprawie zamrażania i konfiskaty aktywów pochodzących z przestępstwa (2003/577, 2006/783).

21 SEC(2011) 912.

22 1-benzylopiperazyna w 2008 r. (Dz.U. L 63 z 7.3.2008, s. 45–46), a mefedron w 2010 r. (Dz.U. L 322 z 8.12.2010, s. 44–45).

Z badania Eurobarometru w 2011 r.[23] wynika, że **5% młodych ludzi objętych badaniem zażywało tych substancji**. Cena tych substancji (która jest niższa od ceny nielegalnych narkotyków) oraz fakt, że „nie są one nielegalne" i z tego względu bardzo łatwo dostępne, może być wyjaśnieniem ich szybkiego rozprzestrzeniania się w wielu państwach członkowskich. Ze względu na swoją toksyczność i potencjał dla uzależnienia substancje te są jednak równie niebezpieczne dla zdrowia, jak nielegalne narkotyki.

Komisja współpracuje nadal ściśle z agencjami UE, by poprawić zrozumienie tego problemu i wypracować skuteczniejszą reakcję, m.in. w dziedzinie zapobiegania. Aktualne przepisy prawne UE są nieadekwatne do stawienia czoła temu wyzwaniu. Z przeprowadzonej przez Komisję **oceny funkcjonowania decyzji Rady 2005/387/WSiSW**[24] w sprawie nowych substancji psychoaktywnych wynika, że w decyzji tej istnieją trzy główne mankamenty:

- nie jest ona w stanie reagować na znaczny wzrost liczby nowych substancji psychoaktywnych, gdyż zajmuje się substancjami pojedynczo w ramach długotrwałego procesu;
- jest to system reaktywny, gdyż substancje objęte środkami kontroli są szybko zastępowane innymi charakteryzującymi się podobnym działaniem;
- brak jest wariantów dla środków regulacyjnych i środków kontroli.

Komisja przedłoży wniosek dotyczący **wzmocnienia przepisów UE dotyczących nowych substancji psychoaktywnych**. Biorąc pod uwagę szybkie zmiany w tej dziedzinie oraz naukowe dowody na istnienie zagrożeń wynikających z tych substancji, nowy wniosek Komisji przyczyni się do:

(1) **wzmocnienia monitorowania i oceny ryzyka substancji** poprzez rozszerzenie wsparcia na rzecz analiz kryminalistycznych oraz badań toksykologicznych, farmaceutycznych i epidemiologicznych;

(2) wypracowania **szybszych i bardziej trwałych sposobów reagowania** na pojawianie się tych substancji, potencjalnie poprzez badanie grup substancji, bez uszczerbku dla konieczności naukowego określenia szkodliwości dla zdrowia poszczególnych substancji;

(3) **wypracowania szybszej reakcji** na pojawianie się substancji, w tym ewentualnie poprzez tymczasowe zakazy substancji stanowiących bezpośrednie zagrożenie;

(4) **lepszego zbliżenia przepisów prawa** w dziedzinie zwalczania narkotyków, bezpieczeństwa produktów i żywności, ochrony konsumentów oraz leków, tak by uwzględnić cały wachlarz nowych pojawiających się substancji.

6. ZMNIEJSZANIE POPYTU

W całej UE podejmowane są różne środki w celu zmniejszenia popytu na narkotyki. Ich celem jest przeciwdziałanie wchodzenia ludzi w pierwszy kontakt z narkotykami, zapobieganie uzależniania się od nich, zmniejszanie szkodliwych zdrowotnych i społecznych

[23] Komisja Europejska, Flash Eurobarometr nr 330, „Stosunek młodych ludzi do narkotyków".
[24] COM(2011) 430.

skutków zażywania narkotyków i zapewnianie świadczenia usług w zakresie leczenia, rehabilitacji i społecznej reintegracji. Zmieniające się wzory zachowań w zakresie zażywania narkotyków i nasilająca się polikonsumpcja substancji, takich jak nielegalne narkotyki w połączeniu z alkoholem lub lekami na receptę, są wyzwaniem dla aktualnych metod zapobiegania i leczenia.

Od kilku lat istnieje co prawda szeroki wachlarz świadczeń w zakresie leczenia, **w przekroju całej UE występują jednak nadal duże różnice co do zasięgu i jakości usług związanych z problemem narkotykowym.** Około 670 000 uzależnionych od heroiny Europejczyków jest objętych leczeniem substytucyjnym, co stanowi tylko około połowę liczby osób, które takiej terapii potrzebują. Dostępność takiego leczenia jest w niektórych państwach UE ograniczona. W niektórych państwach członkowskich skuteczność wielu programów kształcenia, zapobiegania i leczenia nadal nie została poddana ocenie.

Środki, takie jak programy wymiany igieł i strzykawek, które zapewniają osobom przyjmującym narkotyki dożylnie dostęp do igieł i strzykawek i w ten sposób powstrzymują ich od dzielenia się tymi materiałami między sobą, przyczyniają się do zahamowania tempa rozprzestrzeniania się wirusa HIV i innych zakażeń krwiopochodnych wśród osób zażywających narkotyki. Środki te są skuteczne jednak tylko wówczas, gdy w całej UE będą istniały trwałe i zintegrowane strategie w zakresie zapobiegania rozprzestrzeniania się takich zakażeń krwiopochodnych związanych z przyjmowaniem narkotyków[25].

Nie ulega wątpliwości, że **istnieje potrzeba rozszerzenia i poprawy usług związanych z problemem narkotykowym**, tak by zapewnić dobre funkcjonowanie prewencji i powracanie do zdrowia osób poddanych leczeniu i ich pomyślną społeczną reintegrację.

Komisja będzie również promować lepsze stosowanie kluczowych wskaźników w dziedzinie zmniejszania popytu na narkotyki, by umożliwić w ten sposób państwom członkowskim skuteczniejsze świadczenie usług.

Komisja będzie pomagać w opracowywaniu **minimalnych standardów jakości** w celu poprawy skuteczności prewencji antynarkotykowej, leczenia i ograniczania szkodliwości narkotyków dla zdrowia w UE. Celem jest określenie standardów jakości świadczenia usług związanych z problemem narkotykowym, np. ustalenie szczegółowo zaplanowanego leczenia zgodnie z indywidualnymi potrzebami pacjenta lub wymogów dotyczących kwalifikacji personelu. Standardy te zostaną opracowane wraz z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, państwami członkowskimi i praktykami zajmującymi się świadczeniem usług związanych z problemem narkotykowym przy uwzględnieniu różnic w systemach opieki zdrowotnej i różnych zdolności w poszczególnych państwach UE.

Ponadto Komisja będzie wspierać i promować **środki mające na celu zmniejszanie zdrowotnej i społecznej szkodliwości wynikającej z uzależnienia od narkotyków**, w tym wzmacnianie profilaktyki antynarkotykowej poprzez edukację i wspieranie zapobiegania uzależnieniu już na etapie pierwszych kontaktów z narkotykami oraz interwencje mające na celu zapobieganie i hamowanie rozprzestrzeniania się zakażeń wśród osób przyjmujących narkotyki dożylnie i zapobieganie zgonom związanym z zażywaniem narkotyków[26]. Komisja

[25] EMCDDA, „2010 Annual report on the state of the drugs problem in Europe" [Roczne sprawozdanie na temat stanu problemu narkotyków w Europie, 2010].

[26] Jak określono to w komunikacie Komisji w sprawie zwalczania HIV/AIDS w Unii Europejskiej i krajach sąsiednich w latach 2009–2013, COM(2009) 569.

będzie nadal wspierać środki mające na celu rehabilitację i społeczną reintegrację osób uzależnionych od narkotyków[27]. Zamierza ona przedłożyć drugie sprawozdanie dotyczące wdrożenia zaleceń z 2003 r. w sprawie ograniczania szkodliwości[28], które ma posłużyć do oceny skuteczności zapobiegania i ograniczania szkodliwości dla zdrowia wynikającej z uzależnienia od narkotyków.

7. PROWADZENIE POJAZDÓW POD WPŁYWEM NARKOTYKÓW

Wiele wypadków w ruchu drogowym w UE jest spowodowanych przez **kierowców znajdujących się pod wpływem substancji psychoaktywnych**. Badania pokazują, że prowadzenie pojazdu pod wpływem nielegalnych narkotyków zwiększa ryzyko wystąpienia wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym. Ponieważ na szczeblu UE dane nie są gromadzone systematycznie, szkodliwy skutek prowadzenia pod wpływem narkotyków na bezpieczeństwo w ruchu drogowym należy poddać bardziej szczegółowym badaniom. Opracowanie skutecznej i adekwatnej reakcji mającej na celu walkę z prowadzeniem pojazdów pod wpływem narkotyków stanowi jedno z wielkich wyzwań, jako to podkreślono w planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu[29].

Komisja bada potencjalne działania na szczeblu UE, które mogłyby zostać podjęte w celu **przeciwdziałania zjawisku prowadzenia pojazdów pod wpływem narkotyków** i zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Na podstawie wyników projektu DRUID finansowanego przez UE[30], w którym poddano ocenie skutki nielegalnych narkotyków na bezpieczeństwo na drogach, skuteczność urządzeń służących do kontroli i potencjalne rozwiązania, Komisja zaproponuje podjęcie środków mających na celu skuteczną walkę z tym problemem. Rozwiązania te mogłyby obejmować metody poprawy niezawodności urządzeń stosowanych podczas kontroli drogowych lub zapewnienie odpowiedniego wsparcia szkoleniowego dla funkcjonariuszy ruchu drogowego.

8. WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Unia Europejska odgrywa kluczową rolę w międzynarodowej kooperacji w dziedzinie zwalczania nielegalnych narkotyków. Prowadzi ona aktywny dialog z krajami, w których odbywa się ich produkcja i handel nimi, oraz udostępnia im polityczne, finansowe i techniczne wsparcie. Bardziej zdecydowana reakcja na problem nielegalnych narkotyków będzie wymagała od UE zwiększenia zaangażowania w odniesieniu do krajów sąsiedzkich, partnerów strategicznych i szlaków narkotykowych prowadzących do UE na podstawie wyważonego i kompleksowego podejścia w pełnym poszanowaniu praw człowieka.

Oprócz nielegalnych narkotyków pochodzących z UE istnieją dwa główne szlaki, poprzez które narkotyki dostają się na terytorium UE. Są nimi „szlak kokainowy” (z Ameryki Łacińskiej poprzez Afrykę Zachodnią i dalej do UE) i „szlak heroinowy” (z Afganistanu

---

27 Takie inicjatywy będą nadal finansowane przez programy finansowe UE, w tym przez program profilaktyki narkotykowej i informacji o narkotykach, program dotyczący zdrowia publicznego oraz Europejski Fundusz Społeczny.

28 Dz.U. L 165 z 3.7.2003, s. 31–33.

29 COM(2011) 144.

30 Akronim od ang. *Driving under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines*. http://www.druid-project.eu.

poprzez Zachodnie Bałkany lub Azję Środkową i dalej do UE). Podejście UE do międzynarodowego zwalczania nielegalnych narkotyków jest trojakie:

Kompleksowe – Traktat lizboński daje UE możliwość pogłębiania jej współpracy z krajami trzecimi w dziedzinie egzekwowania prawa, świadczenia im pomocy w zakresie zwiększania zdolności ich systemów sądowych i wspierania praworządności w pełnym poszanowaniu praw człowieka. Unia koncentruje się na rozwiązaniach długoterminowych, oferując przykładowo rolnikom w takich państwach, jak Afganistan, uprawiającym rośliny służące do produkcji narkotyków, alternatywne źródła utrzymania i angażując się w zmniejszanie popytu na narkotyki w krajach pochodzenia i tranzytu. UE jest zaangażowana w ścisłą współpracę zarówno z krajami tranzytu, jak i krajami produkcji, gdyż obie te grupy krajów są narażone na zwiększającą się konsumpcję narkotyków w ich społeczeństwach i związane z tym problemy w zakresie zdrowia publicznego i dysponują słabymi zdolnościami instytucjonalnymi w celu zwalczania tego problemu.

Geograficzne – UE będzie w dalszym ciągu konsolidowała swoje podejście do „szlaków narkotykowych", pozwalające na kompleksowe potraktowanie problemu, począwszy od uprawy roślin służących do produkcji narkotyków, a skończywszy na pojawieniu się narkotyków na rynku UE. **Kraje objęte europejską polityką sąsiedztwa** (EPS) zachowają nadal pozycję priorytetową. UE będzie nadal wspierać kraje objęte procesem rozszerzenia w zakresie budowania zdolności, w szczególności poprzez Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), co ma pomóc im w walce z handlem narkotykami i ich nadużywaniem. UE nasili swoje zaangażowanie wobec krajów **Ameryki Łacińskiej**[31]**, Karaibów i Afryki**, jak również istotnych organizacji regionalnych, i będzie koordynowała proces budowania zdolności w oparciu o pomyślne funkcjonowanie platform współpracy oficerów łącznikowych w Afryce Zachodniej.

Współpraca z partnerami strategicznymi – UE będzie się opierać na naszym zaangażowaniu wobec partnerów strategicznych wykazujących podobne zainteresowanie w zwalczaniu nielegalnych narkotyków. Szczególnie pomocna w walce z handlem narkotykami była i jest współpraca ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie danych dotyczących przelotu pasażera (PNR). UE i Stany Zjednoczone badają możliwości utworzenia wspólnej sieci egzekwowania prawa w zakresie handlu narkotykami i koordynacji projektów służących budowaniu zdolności w Afryce Zachodniej, Ameryce Łacińskiej i regionie Karaibów. UE intensyfikuje starania podejmowane wraz ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją mające na celu ograniczenie handlu narkotykami i zapobieganie nadużywania narkotyków w **Azji Środkowej**. Ponadto wraz z partnerami międzynarodowymi UE stara się poprawić współpracę międzynarodową w celu walki z gospodarką narkotykową w Afganistanie, który dostarcza do 90 % światowej produkcji heroiny.

Dalsze środki służące pogłębieniu współpracy międzynarodowej w dziedzinie polityki antynarkotykowej zostaną rozważone w ramach prowadzonej obecnie oceny aktualnej strategii antynarkotykowej UE i planów działania.

---

[31] Program COPOLAD stanowi stabilne ramy dla kontynuacji naszych starań wraz z krajami Ameryki Łacińskiej mających na celu uwzględnienie wszelkich aspektów polityki antynarkotykowej. Ponadto ze względu na wzrastające obawy o bezpieczeństwo w Ameryce Łacińskiej i regionie Karaibów poruszone zostaną kwestie bezpieczeństwa związane z problemem narkotykowym.

9. PODSUMOWANIE

Celem europejskiej polityki antynarkotykowej jest zabezpieczenie i zwiększenie dobrobytu społeczeństwa i jednostek, ochrona zdrowia publicznego, zagwarantowanie ogółowi społeczeństwa wysokiego stopnia bezpieczeństwa, a także przyjęcie zrównoważonego i zintegrowanego podejścia do problemu narkotyków. Wejście w życie traktatu lizbońskiego i zniesienie struktury kształtowania polityki UE opartej na filarach oferują nowe możliwości zintegrowania wszystkich obszarów polityki odnoszących się do problemu narkotykowego. Skala problemu narkotykowego w Europie i jego zmieniający się charakter wymaga od UE **podjęcia szybkich, zdecydowanych i skutecznych działań.** Komisja planuje stopniowe zwiększanie swojego reagowania na nielegalne narkotyki i nowe substancje psychoaktywne imitujące ich działanie (głównie nowe narkotyki syntetyczne)[32] przy wykorzystaniu nowych możliwości, jakie daje traktat lizboński.

Komisja przedstawi następujące wnioski legislacyjne:

(1) pakiet legislacyjny w sprawie narkotyków, zawierający proponowany przegląd decyzji ramowej Rady w sprawie handlu narkotykami i decyzji Rady w sprawie nowych substancji psychoaktywnych;

(2) wnioski legislacyjne dotyczące prekursorów narkotyków;

(3) wnioski legislacyjne w sprawie konfiskaty i odzyskania mienia pochodzącego z przestępstwa oraz w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zamrażania i konfiskaty;

(4) nowe środki legislacyjne w celu zwalczania prania brudnych pieniędzy.

Ponadto Komisja przedstawi:

(5) wskaźniki służące monitorowaniu podaży narkotyków, przestępstw związanych z narkotykami i zmniejszenia podaży narkotyków w celu poprawy skuteczności środków podejmowanych dla zmniejszenia podaży;

(6) minimalne standardy jakości w celu poprawy działania służb odpowiedzialnych za prewencję antynarkotykową, leczenie osób uzależnionych od narkotyków i ograniczanie szkodliwości dla zdrowia.

Komisja zachęca Parlament Europejski i Radę, społeczeństwo obywatelskie i inne istotne zainteresowane strony do wzięcia udziału w dyskusji na temat skutecznego reagowania na problem nielegalnych narkotyków i nowych substancji psychoaktywnych. Aby umożliwić wniesienie wkładu do tej dyskusji przez wszystkie potencjalnie zainteresowane strony, Komisja przeprowadzi konsultacje społeczne poprzez Internet poświęcone znalezieniu

---

[32] Pierwszą inicjatywą UE w sprawie nowych substancji psychoaktywnych było wspólne działanie 97/396/WSiSW z dnia 16 czerwca 1997 r. dotyczące wymiany informacji, oceny ryzyka oraz kontroli nowych leków syntetycznych. Nowe substancje psychoaktywne są najczęściej narkotykami syntetycznymi, zawierają jednak również substancje organiczne. Powyższe wspólne działanie zostało zastąpione decyzją Rady 2005/387/WSiSW z dnia 10 maja 2005 r. w sprawie wymiany informacji, oceny ryzyka i kontroli nowych substancji psychoaktywnych.

najlepszej odpowiedzi na problem nielegalnych narkotyków i pojawianie się nowych substancji je imitujących.