



Brüssel, 14.5.2019  
COM(2019) 228 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**  
**Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse (EMCDDA) hindamine**  
**2018. aastal**

{SWD(2019) 174 final}

## I. TAUST

Uimastisõltuvuse sotsiaalsed ja inimkulud on väga suured. Uimastid ja uimastisõltuvus mõjutavad paljude inimeste, eriti noorte tervist ja heaolu, annavad alust muretseda turvalisuse pärast ning põhjustavad enneaegset surma. Seepärast tekitab uimastisõltuvus rahvatervise (narkomaania ennetamine, tervishoid ja ravi), avaliku julgeoleku, keskkonna ja tööviljakusega seotud kulusid. Ebaseaduslike uimastite turg on ELi kõige dünaamilisem kuritegelik turg, mis suudab kiiresti kohaneda, reageerimaks uimastikontrolli meetmetele.

Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA, edaspidi „seirekeskus“) loodi ELi detsentraliseeritud asutusena 1993. aastal<sup>1</sup>. Selle eesmärk vastavalt määruse (EÜ) nr 1920/2006 (edaspidi „asutamismäärus“)<sup>2</sup> artiklile 1 on anda liidule ja selle liikmesriikidele narkootikume, narkomaaniat ja selle tagajärgi käsitlevat faktitäpset, objektiivset, usaldusväärset ja Euroopa tasandil võrreldavat teavet. Seirekeskuse põhiülesanded on koguda ja analüüsida olemasolevaid andmeid, täiustada andmevõrdlusmeetodeid, levitada andmeid ning teha koostööd Euroopa ja rahvusvaheliste asutuste ja organisatsioonidega ning kolmandate riikidega. Seirekeskus tegutseb uimastitega seotud küsimustes teavet pakkuva tippkeskusena mitte üksnes Euroopas, vaid ka rahvusvahelisel tasandil.

Asutamismääruse artikliga 23 on ette nähtud iga kuue aasta tagant toimuv seirekeskuse väline hindamine, mis langeb kokku seirekeskuse kahe kolmeaastase töökava lõpuleviimisega. Hindamine peaks hõlmama ka Reitoxi süsteemi (Narkootikumide ja Narkomaania Euroopa Teabevõrk)<sup>3</sup>. Eelmine hindamine toimus aastatel 2011/2012<sup>4</sup>. Seepärast algatas komisjon 2017. aasta lõpus hindamise, mis korraldati 2018. aastal. 2018. aasta märtsist novembrini toimunud hindamise viis läbi konsortsium, mida juhtis ICF Consulting Ltd., koostöös demokraatiauringute keskusega ja konsultatsioonifirmaga Optimity Advisors. Hindamise lõpparuanne avaldatakse veebis.

Käesolev komisjoni aruanne esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning seirekeskuse haldusnõukogule. Sellele lisatud komisjoni talituste töödokument sisaldab välishindamise tulemuste üksikasjalikku analüüsi.

## II. HINDAMISE JÄRELDUSED

Hindamisel oli järgmine kohaldamisala.

- *Sisuline kohaldamisala.* Hindamine hõlmas seirekeskuse töö kaht sammast, st rahvatervist ja julgeolekut. Hindamise käigus vaadeldi seirekeskuse juhtimist ja haldamist, organisatsioonilist struktuuri, tegevust, rahastamist ja ressursidega

<sup>1</sup> Nõukogu 8. veebruari 1993. aasta määrus (EMÜ) nr 302/93 Narkootikumide ja Narkomaania Euroopa Järelevalvekeskuse asutamise kohta (EÜT L 36, 12.2.1993, lk 1).

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1920/2006 Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 376, 27.12.2006, lk 1), mida on viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. novembri 2017. aasta määrusega (EL) 2017/2101, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1920/2006 seoses uusi psühhoaktiivseid aineid käsitleva teabevahetuse, varajase hoiatamise süsteemi ja riskihindamismenetlusega (ELT L 305, 21.11.2017, lk 1).

<sup>3</sup> Vt asutamismääruse artikkel 5.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012\\_emcdda\\_evaluation\\_main\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012_emcdda_evaluation_main_report_en.pdf).

varustamist, teabehaldust ja Reitoxi tööd, koostööd teiste asjakohaste ELi asutustega (nagu justiits- ja siseküsimustega tegelevad asutused,<sup>5</sup> Euroopa Ravimiamet (EMA), Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC)) ja rahvusvaheliste organisatsioonidega (nagu Maailma Terviseorganisatsioon (WHO), ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo (UNODC) jne), partnerlust kolmandate riikidega ning uurimistulemuste edastamist ja levitamist.

- *Geograafiline kohaldamisala.* Hindamine hõlmas seirekeskusele andmeid edastavaid riike – st ELi liikmesriike, Norrat ja Türgit – ning kolmandaid riike, kellega seirekeskusel on tihedamad suhted tänu kehtestatud koostöökorrale, sõlmitud koostöökokkuleppele või muule sarnasele korraldusele.
- *Ajaline kohaldamisala.* Hindamise käigus vaadeldi tegevust ajavahemikus 1. jaanuar 2013 – 30. juuni 2018,<sup>6</sup> et hõlmatud ajavahemik langeks kokku seirekeskuse kahe järjestikuse kolmeaastase strateegia ja töökava lõpuleviimisega.

Seirekeskuse hindamisel lähtuti eelmise hindamise järeldustele tuginedes viiest standardsest hindamiskriteeriumist: tulemuslikkus, tõhusus, sidusus, asjakohasus ja Euroopa lisaväärtus. Saadud kogemustega seotud hindamisküsimused seostati nende viie kriteeriumiga. Hindamise järeldused on esitatud nende kriteeriumide lõikes kokkuvõtlikult allpool ja neid on käsitletud üksikasjalikumalt aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

Töövõtja tegi välishindamise käigus kindlaks mitu piirangut, mis mõjutavad käesolevat aruannet. Peamine piirang oli see, et enamiku elementide puhul ei olnud kättesaadav teave lähteolukorra kohta, mis muutis edusammude analüüsimise keeruliseks. Peale selle võivad järelduste usaldusväärsust vähendada hindamise lühiajalisus, madal vastamise määr mõne küsimuse või teatud sidusrühma puhul, saadud andmete kvaliteet, erinevate peamiste tulemusnäitajate kasutamine hindamisperioodil ja tegevuspõhise eelarve puudumine<sup>7</sup>.

## A. Asjakohasus

Asjakohasuse kriteeriumi kohaldamisel vaadeldi seirekeskuse tegevuse väljundite vastavust seirekeskuse arvukate sidusrühmade vajadustele. Hinnati seirekeskuse võimet kohaneda teaduslike, majanduslike, poliitiliste, ühiskondlike ja tehnoloogiliste muudatustega. Lisaks uuriti selle kriteeriumiga seoses sidusrühmade seisukohti seire ulatuse võimaliku laiendamise kohta, ebaseaduslike ja seaduslike ainetega seotud parimate tavade kindlaksmääramist ning sõltuvuskäitumist, mis ei ole seotud ainete kasutamisega.

Seirekeskuse tegevuse väljund – asjakohane ja õigeaegne teave – vastab seirekeskuse arvukate sidusrühmade vajadustele. Nagu on näha kõikvõimalikest konsultatsioonidest, rahuldab seirekeskus suuresti poliitikakujundajate vajadused, eriti ELi tasandil ja vähemal määral liikmesriikide tasandil. Oleks võimalik kaasata rohkem teadusringkondi ning suurendada seirekeskuse tegevuse nähtavust praktikute ja üldsuse seas.

<sup>5</sup> Justiits- ja siseküsimustega tegelevad EMCDDA kõrval CEPOL (Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet), EASO (Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet), EIGE (Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut), eu-LISA (Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Amet), Eurojust, Europol (Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet), FRA (Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet) ja Frontex (Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet).

<sup>6</sup> Töövõtjale kehtestati hindamise jaoks andmete kogumise tähtajaks 30. juuni 2018, st kuupäev, milleks tuli esitada seirekeskuse üldine aruanne 2017. aasta tegevuse kohta ([http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en)).

<sup>7</sup> Lisateavet leiab aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi jaost V.B ja II lisa punktist 2.

Seirekeskus kohanes hästi mitmesuguste hindamisperioodil toimunud muudatustega. Uimastite nõudlus ja pakkumine muutuvad pidevalt. Seirekeskus reageeris sellele, keskendudes rohkem tekkivatele ohtudele ja suundumustele, töötades välja uued meetodikad ning kasutades teavet, mis on pärit avalikest allikatest, nagu reoveeanalüüs<sup>8</sup> või tekkivaid suundumusi käsitlevad uuringud<sup>9</sup>. Seirekeskus on suunanud oma väljaanded erinevatele sihtrühmadele neid vastavalt kohandades. Kokkuvõttes näitasid küsitlused, et on vaja rohkem tulevikku suunatud tooteid, milles tehakse kindlaks tulevikusuundumused ja tulevased riskid, et parandada ELi valmisolekut ja reageerimist pidevalt muutuval uimastite maastikul ning suhelda vahetumalt liikmesriikide sidusrühmadega.

Seirekeskus tegi sisemisi ümberkorraldusi, et viia end paremini vastavusse uimastipoliitika poliitiliste ja strateegiliste eesmärkidega, ning tegeles majanduslike piirangute probleemiga, määrates kindlaks oma tegevuse prioriteedid ja paigutades ümber oma vahendid.

Hindamise käigus kaaluti ka seirekeskuse tegevuse ulatuse võimalikku laiendamist tulevikus. Järeldus, milleni selle küsimuse hindamisel jõuti, ei ole lõplik. Kui enamik liikmesriikide esindajatest ja seirekeskuse töötajatest oli selle poolt, et hõlmata ka muud seaduslikud ja ebaseaduslikud ained, nagu alkohol, tubakas või retseptiravimid, ja – vähemal määral – sõltuvuskäitumine, nagu hasartmängude mängimine, siis ELi tasandi sidusrühmade ja rahvusvaheliste organisatsioonide arvamused lahknesid.

## **B. Tulemuslikkus**

Tulemuslikkuse kriteeriumi kohaldamisel hinnati seda, kui edukalt on seirekeskus liikunud oma asutamismääruses kindlaks määratud eesmärkide ja prioriteetide poole. Uuriti, mil määral on muutused seirekeskuse struktuuris, mis tulenevad aastani 2025 kehtiva EMCDDA strateegia<sup>10</sup> rakendamisest, ja hiljutised sisemised ümberkorraldused mõjutanud seirekeskuse tulemuslikkust. Lisaks vaadeldi selle kriteeriumiga seoses selliseid aspekte nagu Reitoxi võrgustiku<sup>11</sup> tulemuslikkus, sisemiste seirevahendite kasutamine ning välised tegurid, mis mõjutavad seirekeskuse mõju ja rahvusvahelist tegevust, st koostööd kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Sidusrühmadega konsulteerimisel tekkinud üldmuljet arvesse võttes leiti hindamise käigus, et sidusrühmad tunnustavad seirekeskust tippkeskusena, mis pakub uimastitega seotud küsimustes teavet mitte üksnes Euroopas, vaid ka rahvusvahelisel tasandil. Esitatavat teavet peetakse faktitäpseks, objektiivseks, usaldusväärseks ja kindlaks, millest annavad tunnistust kodanikuühiskonna ja teadusringkondade jaoks korraldatud sihtotstarbeline uuring ning avalik konsultatsioon. Samadest allikatest nähtus, et eeskätt tuleks täiustada teabe võrreldavust, kasutada rohkem visuaalseid abivahendeid ja parandada tõlke kvaliteeti.

<sup>8</sup> [http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_en).

<sup>9</sup> Tekkivate suundumuste kindlakstegemise käsiraamat: [www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en); kõige viimases tekkivaid suundumusi käsitlevas uuringus vaadeldi kokaiiniturgu: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>.

<sup>10</sup> [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025\\_web-1.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025_web-1.pdf).

<sup>11</sup> Reitoxi võrgustiku liikmed on määratud riiklikud asutused või ametid, kes vastutavad uimastite ja uimastisõltuvusega seotud andmete kogumise ja edastamise eest (riiklikud teabekeskused või riiklikud uimastite seirekeskused).

Hindamisel leiti, et enamik seirekeskuse kolmeaastastes strateegiates ja töökavades kindlaks määratud eesmärkidest oli saavutatud.

Uimastiprobleemiga seonduva olukorra jälgimine sujus seirekeskusel hästi. Andes teavet nõudluse ja – vähemal määral – pakkumise kohta, aitas seirekeskus kaasa asjakohaste ametiasutuste ja praktikute teavitamisele, suurendades seeläbi nende suutlikkust reageerida uimastitega seotud suundumustele. Seirekeskus lõi mehhanismi, et jälgida korrapäraselt ja pidevalt uimastite valdkonnas toimuvat arengut eesmärgiga teha kindlaks tekkivad riskid. Jälgimisülesande täitmise kõrval avaldab seirekeskus korrapäraselt ajakohast teavet uimastite nõudluse ja pakkumise arengu kohta, eelkõige Euroopa narkoaruandes, ent ka oma arvukates muudes väljaannetes. Hindamise käigus jõuti siiski ka järeldusele, et mitme uimasti koostarbimise probleemiga sisuliselt ei tegeleta. Välisuuringus märgiti sellega seoses, et mõistet „mitme uimasti koostarbimine“ ei ole seirekeskuse kolmeaastastes strateegiates ja töökavades kordagi kasutatud.

Samamoodi hindasid sidusrühmad – eriti kodanikuühiskonna organisatsioonid, kes osalesid avalikus konsultatsioonis, uuringus või vähestes sihtotstarbelistes küsitlustes – heaks seirekeskuse töö uimastitega seonduvate probleemide puhul kasutatud lahenduste jälgimisel. Ennetamise, ravi, kahju vähendamise ja ühiskonda taasintegreerumisega seotud parimate tavade jagamisel on keskne parimate tavade portaal<sup>12</sup>.

Rakendades ööpäev läbi kättesaadavat varajase hoiatamise mehhanismi, aitas seirekeskus avastada uusi psühhoaktiivseid aineid ja suurendas sellega liikmesriikide suutlikkust selle kasvava nähtusega tegeleda. Viimastel aastatel on selliste uute psühhoaktiivsete ainete arv, mis on avastatud ELis esmakordselt ja millest on seetõttu teatatud varajase hoiatamise süsteemi kaudu, võrreldes 2014. aasta tipptasemega vähenenud<sup>13</sup>. 2018. aasta lõpus jälgiti varajase hoiatamise süsteemi kaudu enam kui 700 uut psühhoaktiivset ainet, millest enam-vähem pooled olid igal asjaomasel aastal kättesaadavad Euroopa turul<sup>14</sup>. Samas on avastatud ained üha ohtlikumad ning seepärast tegi seirekeskus aastatel 2017–2018 rohkem riskihindamisi kui ühelgi varasemal aastal<sup>15</sup>. Seirekeskuse rolli selles protsessis on tugevdanud uued õigusaktid uute psühhoaktiivsete ainete kohta<sup>16</sup>.

Mis puudutab selliste vahendite väljatöötamist, millega toetatakse liikmesriike riikliku uimastipoliitika valdkonnas, siis mõnele liikmesriigile pakuti taotluse alusel konkreetset tuge, et aidata riigil selline strateegia ja poliitika kavandada või aidata riigil jälgida selle järgimist.

---

<sup>12</sup> [http://www.emcdda.europa.eu/best-practice\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_en).

<sup>13</sup> 2012. aastal (lähteaasta) teatati 73st, 2013. aastal 81st, 2014. aastal 101st, 2015. aastal 98st, 2016. aastal 66st ja 2017. aastal 53st uuest psühhoaktiivsest ainest.

<sup>14</sup> Allikas: EMCDDA.

<sup>15</sup> 2017. ja 2018. aastal viidi lõpule üksteist riskihindamist, mis tõid kaasa komisjoni ettepanekud kehtestada asjaomaste ainete üle kontroll. Need riskihindamised hõlmasid selliseid aineid nagu akrüloüülfentanüül, furanüülfentanüül, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluoroisobutüülfentanüül, tetrahüdrofuranüülfentanüül, karfentaniil, metoksüatsetüülfentanüül ja süklopropiüülfentanüül.

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. novembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2101, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1920/2006 seoses uusi psühhoaktiivseid aineid käsitleva teabevahetuse, varajase hoiatamise süsteemi ja riskihindamismenetlusega (ELT L 305, 21.11.2017, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. novembri 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/2103, millega muudetakse nõukogu raamotsust 2004/757/JSK uute psühhoaktiivsete ainete lisamiseks uimasti määratlusse ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2005/387/JSK (ELT L 305, 21.11.2017, lk 12).

2015. aastal pakuti sellist tuge Saksamaale, Iirimaale ja Luksemburgile. Välja on töötatud uimastipoliitika hindamise ja uimastituru seire vahendid<sup>17</sup>.

Reitoxi teabevõrgus pakuti tulemuslikult andmeid ja teavet, mida vajati hindamisperioodil seirekeskuse kolmeaastastes strateegiatel ja tegevuskavades kindlaks määratud eesmärkide saavutamiseks. Välisuuringus jõuti erinevatelt sidusrühmadelt, sealhulgas EMCDDA-lt saadud tagasiside põhjal järeldusele, et andmete kvaliteet ja esitamise õigeaegsus riiklike teabekeskuste lõikes varieerus, ehkki viimasest hindamisest saati on tehtud edusamme. Need erinevused olid tingitud peamiselt riiklikele teabekeskustele kättesaadavatest inimressurssidest ja rahalistest vahenditest. On võimalik teha edasisi täiustusi, eriti parandada esitatavate andmete võrreldavust.

Seirekeskuse tegevus rahvusvahelisel tasandil on kooskõlas ELi välistegevuse prioriteetidega. Seirekeskus jagab ELi tõenduspõhise poliitikakujundamise kogemust uimastiseire valdkonnas kolmandate riikidega, aidates sellega kogu maailmas paremini mõista narkomaaniat kui nähtust, mis omakorda võimaldab saada täielikuma pildi olukorrast EList. Rahvusvahelised sidusrühmad ja seirekeskuse töötajad olid üldjuhul nõus, et rahvusvahelisel tasandil oleks võimalik teha rohkem, st töötada koos muude kolmandate riikidega ja teha paremat koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega. See peab siiski toimuma kooskõlas seirekeskuse põhiülesandega, mis viib tagasi narkomaania kui nähtuse parema mõistmise juurde. Konsulteritud sidusrühmad juhtisid tähelepanu kattuvustele, nagu ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise bürooga kattuv andmekogumine, millega tuleks tegeleda.

Kuigi muutused seirekeskuse struktuuris, mis tulenevad aastani 2025 kehtiva EMCDDA strateegia rakendamisest, ja sisemised ümberkorraldused on võrdlemisi hiljutised ja nende mõju ilmnemiseks on vaja rohkem aega, tundub, et mõju seirekeskuse tulemuslikkusele on olnud positiivne. Sisemised ümberkorraldused on aidanud seirekeskusel täita asutamismääruses sätestatud ülesandeid ja saavutada oma eesmärgid. Näiteks teadusressursside ümberpaigutamine kooskõlas aastani 2025 rakendatava EMCDDA strateegia kahe sambaga on aidanud seirekeskusel esitada usaldusväärsemaid andmeid, kohaneda teaduse ja keskkonna valdkonnas toimuva arenguga ning reageerida uimastite valdkonnas ette tulevatele probleemidele ja kontekstimuutustele.

Seirekeskuse tulemuslikkust mõjutanud välistegurite hulka kuuluvad muutused uimastitarbimises, uute kauplemiskohtade teke ning uimastite ja liikmesriikide areneva poliitikaga seotud uued julgeolekuprobleemid. Seirekeskus reageeris eespool loetletud teguritele ennetavalt.

Hindamise käigus jõuti üldisele järeldusele, et arvukad vahendid ja mehhanismid (nii sisesed kui ka välised), mida kasutatakse seirekeskuse tegevuse väljundite ja tulemuste jälgimiseks ja läbivaatamiseks, tunduvad toimivat hästi ja olevat piisavad, et tagada vastutus ja seirekeskuse üldise tulemuslikkuse asjakohane hindamine. Samas rõhutatakse hindamisaruandes, et kuna hindamisperioodil kasutati erinevaid peamisi tulemusnäitajaid ja kuna puudus tegevuspõhine eelarve, sai tulemuslikkuse seire läbiviimisel tugineda vaid põhinäitajatele. Selle probleemi leevendamiseks tuleks tulevikus teha lisajõupingutusi näitajate ühtlustamiseks ja võtta kasutusele tegevuspõhine eelarve.

<sup>17</sup> Vt näiteks juhend „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations“, [www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf), ja seonduv veebisait [www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation](http://www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation) või käsiraamat „Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends“, <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>.

## C. Tõhusus

Tõhususe kriteeriumi kohaldamisel hinnati, kuivõrd mõistlikud olid seirekeskuse kulud tegevuse elluviimisel, eesmärkide täitmisel ja tulemuste saavutamisel rahaliste vahendite, inimressursside ja halduskorralduse vaatenurgast.

Kättesaadavate andmete piires sai hindamise tulemusel järeldada, et seirekeskus on kasutanud kättesaadavaid inimressursse ja rahalisi vahendeid oma kolmeaastastes strateegiatel ja töökavades kindlaks määratud väljundite, tulemuste ja mõju saavutamiseks tõhusalt. Tehes muudatusi oma organisatsioonilisse ja juhtimisstruktuuri ning paigutades ümber oma olemasolevad inimressursid ja rahalised vahendid, suurendas seirekeskus väljundite arvu ning lõi uut liiki tooted ja teenused lisavahendeid saamata.

Eelarve püsis hindamisperioodil võrdlemisi muutumatuna, kõikudes vaid veidi. Võrreldes 2012. aastaga suurenes eelarve vähem kui 1 %. Lõviosa eelarvest (2017. aastal 60 %) kulub personalikuludele. Need kulud hõlmavad nii tegevpersonaliga kui ka haldus-/tugipersonaliga seotud kulusid. Hindamisperioodil tegevpersonalikulude osakaal järk-järgult suurenes, kasvades 2012. aasta 68 %-lt 2017. aastaks 71 %ni.

Seirekeskuse töö kasulikkus seisneb muu hulgas järgmises: selge ja põhjalik ülevaade uimastitega seotud olukorrast ELis; informeeritud arutelu uimastipoliitika ja -strateegiate teemal; uimastite ja uimastisõltuvuse ekspertidekasuliku võrgustiku (Reitox) tegevuse, sealhulgas teabe ja parimate tavade tõhusa vahetamise tulemuslik hõlbustamine; ennetava lähenemisviisi rakendamine uute ainete ja tekkivate suundumuste puhul ning teaduse tipptaseme edendamine. Seda kasu on keeruline mõõta, kuid kõik sidusrühmad ELi, liikmesriikide ja rahvusvahelisel tasandil hindavad seirekeskuse tegevuse väljundeid üldjuhul kõrgelt.

Seirekeskuse kulude ja tulude suhe on hea, kuivõrd väljundite pakkumise ja haldamise kulud ning tegevuskulud on teiste sarnase suuruse ja tegevusulatuselga ELi asutuste kuludega võrreldes väiksemad, nagu on näha võrdlevast juhtuuringust<sup>18</sup>. Riiklik üksus ei suudaks tuua Euroopa tasandil sellist kasu, eelkõige välja töötada kõigi Reitoxi teabevõrgu liikmete kohaldatavaid standardnäitajaid, katsetada uimastitega seotud poliitikat ja meetmeid, rakendada seoses tekkivate ohtudega varajase hoiatamise süsteemi ning vahetada parimaid tavasid.

Peamiste tulemusnäitajatega seotud eesmärkide saavutamine ja kõrge eelarve täitmise määr osutavad sellele, et hindamisperioodi alguses kasutusele võetud detsentraliseeritud juhtimismudel on toonud oodatud tulemusi. Neist nähtub, et juhtimissüsteem, organisatsiooniline korraldus, haldussüsteemid ja töömeetodid, mida praegu rakendatakse, on seirekeskuse tegevuse vaatenurgast asjakohased. Seirekeskuse halduskorraldust ja töömeetodeid saaks veidi lihtsustada, näiteks vaadates üle info- ja kommunikatsioonitehnoloogia vahendid ja neid ajakohastada, samuti oleks tegevuspõhise eelarve vastuvõtmiseks võimalik parandada seirekeskuses tegevuse kavandamist.

---

<sup>18</sup> Võrdlevas juhtuuringus võrreldi seirekeskust Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga (FRA), lähtudes mitmest kriteeriumist (vt välishindamise lõpparuande 4. lisa). Peale selle võrreldi juhtuuringus seirekeskuse eelarvet Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti, Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Ameti (EU-OSHA) ning Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) eelarvega (vt aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi jagu VI.C).



Seirekeskus on parandanud teabe jagamist veebis ning sidusrühmad on teatanud, et nad on teavitustegevusega rahul ja peavad seda võrdlemisi tõhusaks. Rohkem võiks pingutada selle nimel, et jõuda liikmesriikide sidusrühmadeni, eelkõige poliitikakujundajate ja praktikuteni.

#### D. Sidusus

Sidususe kriteeriumi kohaldamisel uuriti, mil määral aitavad seirekeskuse tegevus ja eesmärgid kaasa ELi peamiste poliitikavaldkondade arengule ning täiendavad teiste ELi asutuste ja liikmesriikide võetavaid meetmeid, vaadeldes muu hulgas vastavust õigusraamistikule. Samuti vaadeldi kooskõla detsentraliseeritud ametite suhtes rakendatava ühtse lähenemisviisiga<sup>19</sup> ning seirekeskuse kolmeaastaste strateegiate ja töökavade<sup>20</sup> kooskõla asutamismääruse, ELi narkostrategia (2013–2020)<sup>21</sup> ja selle tegevuskavade<sup>22</sup> ning Euroopa julgeoleku tegevuskava<sup>23</sup> eesmärkidega.

Välishindamise raames toimunud dokumentide analüüsimisel täheldati suurt sidusust õigusraamistiku ning kolmeaastastes strateegiates ja töökavades kindlaks määratud eesmärkide ja tegevuse vahel. Kõik kahes strateegiadokumendis sätestatud eesmärgid tulenevad asutamismäärusest ja on sellega kooskõlas. Seirekeskus aitas oma tegevusega suurel määral kaasa ELi laiemate prioriteetide saavutamisele uimastipoliitikas, tegeledes nii uimastite nõudluse kui ka uimastite pakkumisega seotud küsimustega (ehkki viimati nimetatutega veidi vähem) ning pakkudes ELi institutsioonidele tehnilist tuge ja oskusteavet. Samas, ehkki asutamismääruse I lisas on eraldi sätestatud, et tuleks jälgida mitme uimasti koostarbimise valdkonnas tekkivaid suundumusi, ei ole seda strateegiadokumentides kindlaks määratud eesmärkides nimetatud ja seetõttu on seda vähe uuritud.

Leiti, et seirekeskuse kolmeaastastes strateegiates ja töökavades loetletud eesmärgid ja tegevused on sidusad ka ELi narkostrategiaga ja selle tegevuskavadega. Sidusust Euroopa julgeoleku tegevuskavaga tõendab muu hulgas ulatuslik ühistöö Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametiga (Europol), sealhulgas mitu ühisväljaannet, nagu Euroopa uimastiturge käsitlevad aruanded<sup>24</sup> ja kõige värskem väljaanne „Drugs and the darknet“<sup>25</sup>.

Kuigi seirekeskus on teinud võrreldes eelmise hindamisperioodiga edusamme uimastite pakkumisega seotud küsimuste käsitlemisel, on selles valdkonnas veel täiustamisvõimalusi. Seirekeskus töötas välja uimastite pakkumisega seotud näitajad ja tegi uimastite pakkumisega seotud küsimustes tihedat koostööd Europoliga. Andmete kogumist uimastite pakkumisega

<sup>19</sup> Lisateavet ühtse lähenemisviisi kohta leiab aadressilt [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_et.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_et.pdf).

<sup>20</sup> 2013.–2015. aasta strateegia ja töökava leiab aadressilt [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15\\_393821.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf) ning 2016.–2018. aasta strateegia ja töökava aadressilt [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN\\_.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN_.pdf).

<sup>21</sup> ELT C 402, 29.12.2012, lk 1.

<sup>22</sup> ELi narkootikumidealane tegevuskava aastateks 2013–2016 (ELT C 351, 30.11.2013, lk 1); ELi narkootikumidealane tegevuskava aastateks 2017–2020 (ELT C 215, 5.7.2017, lk 21).

<sup>23</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>24</sup> 2016. aasta aruande leiab aadressilt <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf> ja 2013. aasta aruande aadressilt [http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en).

<sup>25</sup> <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>.



seotud küsimustes tuleks siiski veel parandada<sup>26</sup>. Selleks peavad riiklikud teabekeskused – peamised seirekeskusele andmete esitajad – esitama lisaandmeid.

Seirekeskus on igati kooskõlas detsentraliseeritud ametite suhtes rakendatava ühtse lähenemisviisiga. Kasutusel olevad vahendid ja mehhanismid toimivad hästi ning on piisavad, et tagada vastutus ja seirekeskuse üldise tulemuslikkuse asjakohane hindamine. Kolmeaastaste strateegiate ja töökavade ning halduskava rakendamise jälgimiseks tehakse rida kontrole. Rõõmustav on selgete peamiste tulemusnäitajate väljatöötamine, kuid need näitajad on hindamisperioodi jooksul muutunud ning seetõttu ei olnud ajaline võrdlus ja võrdlus varasema hindamisega kohati võimalik. Peale selle ei ole seirekeskus veel rakendanud mõnda ühtse lähenemisviisi meedet, eriti neid, mis on seotud tegevuspõhise halduse ja tegevuspõhise eelarvega. Välishindamise käigus selgitati välja ka muud elemendid, mille puudumise tõttu ei ole tagatud täielik kooskõla ühtse lähenemisviisiga, ning neid on kirjeldatud aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

Sidususe saavutamist muude ELi asutustega, sealhulgas Europoli, Euroopa Ravimiameti (EMA), Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse (ECDC) ning Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ametiga (Eurojust), hõlbustas asjaolu, et kõnealused asutused vaatasid läbi üksteise töökavad. Lisaks täiendavad seirekeskuse eesmärgid ja tegevused, sealhulgas need, mis on kindlaks määratud aastani 2025 rakendatavas EMCDDA strateegias, Euroopa Komisjoni ja teiste Euroopa asutuste eesmäärke ja tegevust.

Saavutatud on koostoime Euroopa Komisjoniga narkootikumide lähteainete valdkonnas, Europoli ja Euroopa Ravimiametiga uute psühhoaktiivsete ainete valdkonnas, Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskusega tänu ühisväljaannetele ja -missioonidele uimastite tarbimisel edasikanduvate nakkushaiguste valdkonnas ning tarbijate, tervise, põllumajanduse ja toiduainete tootmise rakendusametiga rahvatervisega seotud parimate tavade väljatöötamisel. Koostoime, mida saaks paremini ära kasutada, hõlmab suhteid Euroopa Komisjoni talitusega, mis vastutab tervise eest (tervise ja toiduohutuse peadirektoraat).

Üldiselt on kattuvusi teiste asutustega vähe, sest seirekeskuse positsioon ELi uimastimaastikul on ainulaadne. Seega on dubleerimine minimaalne, kuid koostoime tõenäosus suur. Seirekeskuse ühendamist mõne teise asutusega ei pidanud sidusrühmad soovitatavaks<sup>27</sup>.

Mis puudutab sidusust liikmesriikide uimastialaste poliitikaeesmärkidega, siis väike osa vastanutest leidis, et seirekeskuse tegevus on mõnevõrra ebasidus. Seda põhjusel, et mitu liikmesriiki käsitleb oma uimastipoliitika eesmärkide kindlaksmääramisel sõltuvust laiemalt, samas kui seirekeskuse volitused ei hõlma seaduslikke aineid ja sõltuvuskäitumist. Seepärast ei saa seirekeskus esitada liikmesriikidele nende poliitika toetamiseks andmeid muud liiki sõltuvuse kohta.

Seirekeskus viib ellu ühistegevust ja on saavutanud koostoime Europoli, Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Ameti (CEPOL) ja Eurojustiga ELi uimastituruga seotud julgeolekuküsimustes. Seirekeskus on oma järelevalve- ja teadusosalase pädevusega täiendanud

<sup>26</sup> Olukorrast on antud ülevaade EMCDDA-Europoli ühisväljaandes „Improved drug supply indicators for Europe: progress report“, [www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe\\_Joint%20publication.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf).

<sup>27</sup> Seda seisukohta väljendas 54 % kõikidest küsitatud sidusrühmadest. Peale selle andsid seirekeskuse võimalikule sulgemisele või ühendamisele mõne teise asutusega selge vastuse peaaegu kõik avalikus konsultatsioonis osalenud isikud.

Europoli operatsioone, olles võimaldanud käsitleda uimastitega seotud julgeolekuküsimusi ELi tasandil. Seirekeskus võiks pakkuda julgeolekuküsimustes rohkem tuge, töötades välja uimastite pakkumist kajastavad näitajad ja vastavad andmekogud.

EMCDDA rahvusvahelise koostöö raamistikuga aastateks 2018–2025<sup>28</sup> on selles valdkonnas toimuv seirekeskuse tegevus viidud vastavusse aastani 2025 rakendatava EMCDDA strateegiaga. Seirekeskus võiks siiski keskenduda rohkem selle mõistmisele, kuidas üleilmsed uimastiprobleemid ja muudatused poliitikas mõjutavad uimastitega seotud olukorda ELis.

Hindamise käigus tehti kindlaks, et liikmesriikide iga-aastased seirekeskusele ning ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroole aru andmise kohustused kattuvad märkimisväärselt. Leiti, et need kaks asutust peaksid tegema koostööd, et teha kindlaks võimalikud lahendused liikmesriikide aruandlusprotsesside optimeerimiseks ja lihtsustamiseks ning parandada sellega edastatavate andmete kvaliteeti.

## **E. Euroopa lisaväärtus**

Euroopa lisaväärtuse kriteeriumi kohaldamisel uuriti seirekeskuse kasulikkust võrreldes sellega, mis oleks olnud võimalik saavutada pelgalt liikmesriigi tasandil. Konkreetsemalt hinnati seirekeskuse suutlikkust parandada uimastitega seotud probleemide jälgimist ja neile reageerimist liikmesriikides ning vaadeldi, mil määral oli seirekeskus oma peamistele klientidele väärtuslikuks teabeallikaks. Selle kriteeriumi raames uuriti ka seirekeskuse tegevuse jätkusuutlikkust ning hinnati, kas seirekeskuse tegevuse lõpetamise korral oleks elujõulisi alternatiive seirekeskuse ülesannete täitmiseks.

Seirekeskusel on uimastitega seotud põhjaliku, teadusliku ja usaldusväärse teabe allikana suurepärase maine. Seirekeskust peetakse peamiseks ELi tasandi andmete allikaks ning seda kasutavad liikmesriikide, ELi ja rahvusvahelised sidusrühmad, eelkõige asjaomase valdkonna poliitikakujundajad, teadlased ja praktikud.

Seirekeskus on andnud oma teabega märkimisväärse panuse nii ELi kui ka (vähemal määral) liikmesriikide tasandil toimuvasse poliitilisse mõttevahetusse. ELi tasandil peeti teadusliku ja õigeaegse teabe esitamist ning osalemist uimastitega seotud poliitika kavandamises, rakendamises ja jälgimises ülioluliseks selle tagamisel, et poliitilised mõttevahetused ja uimastitega seotud poliitikameetmed oleksid tõendus põhised. Liikmesriikide tasandil pidasid liikmesriikide asutused eriti oluliseks parimate tavade vahetamist ja tõendus põhise teabe andmist päevakajalistel teemadel. Samas ilmneb, et mõnes liikmesriigis ei ole seirekeskus esmane uimastitega seotud teabe allikas, mis osutab sellele, et seirekeskus saaks täiustada oma tegevust liikmesriikide tasandil ja olla praktikute kaasamisel ennetavam.

Hindamise käigus leiti, et seirekeskuse peamine lisaväärtus seisneb uimastitega seotud andmete kogumise süsteemi loomises, mis on toonud andmeid edastavatele riikidele kohustuse süstemaatiliselt jälgida uimastitega seotud küsimusi, kasutades ühist metoodikat ning ühiseid uimastite nõudlust ja pakkumist kajastavaid näitajaid. Sellega tagatakse kogutavate andmete ühtlane kvaliteet ja hea võrreldavus, mis võimaldab seirekeskusel analüüsida teavet ja anda põhjalik ülevaade uimastitega seotud olukorrast kogu ELis. ELi tasandi ülevaadet hindavad kõrgelt liikmesriikide asutused, kes tuginevad sellele tõendus põhise poliitika kavandamisel, oma uimastitega seotud poliitika ja sekkumiste

---

28

<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Frame%20work.pdf>.

tulemuslikkuse jälgimisel ning mujal Euroopas esinevate suundumuste väljaselgitamisel, millega suureneb asjaomaste asutuste suutlikkus jälgida uimastitega seotud küsimusi ja neile reageerida. Võrreldes sellega, mida liikmesriigid suudaksid teha üksi tegutsedes, nähakse lisaväärtust ka muud liiki toes, nagu parimate tavade vahetamine, pakutavad meetodilised juhised ja osalemine uute psühhoaktiivsete ainete seotud ELi varajase hoiatamise süsteemis.

Hindamise raames uuriti, mil määral oleks seirekeskusele usaldatud tegevus vähem tulemuslik, kui seda viiksid ellu muud asutused ELi või liikmesriigi tasandil. Leiti, et seirekeskus on kõige tõhusam variant, kuna muude alternatiivide puhul (nt komisjon, liikmesriigid või rahvusvahelised organisatsioonid) kannataks analüüsi kvaliteet, tegevuse järjepidevus ja ühine arusaam uimastiküsimusest, mis võimaldab ELil kõneleda rahvusvahelistel foorumitel ühel häälel.

Seirekeskuse tegevuse lõpetamisel oleks kahjulik mõju kõikidele asjaomastele sidusrühmadele, eriti poliitikakujundajatele, kes vajavad seirekeskuse objektiivset teavet tõenduspõhise poliitika kavandamisel. Seirekeskuse kadumine tähendaks ilmajäämist uimastitega seotud küsimusi käsitlevast ELi tasandi ülevaatest, sest liikmesriikide kogutavad andmed on killustatud ja paljudel juhtudel neid andmeid lihtsalt ei ole. Sellel oleksid olulised tagajärjed liikmesriigi, ELi ja rahvusvahelisel tasandil.

### **III. JÄRELDUSED**

Hindamisel, mida toetas välisuuring, jõuti järeldusele, et Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA) toimib hästi. Hinnang oli kõigi viie hindamiskriteeriumi osas positiivne, kuid mitmes valdkonnas on võimalik teha täiustusi, nagu on kirjeldatud allpool ja veelgi üksikasjalikumalt aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

Hindamise üldine järeldus on, et seirekeskust tunnustatakse Euroopas ja rahvusvahelisel tasandil tippkeskusena. Esitatavat teavet peetakse faktitäpseks, objektiivseks, usaldusväärseks ja kindlaks. Seirekeskuse tegevus on asjakohane ELi ja erineval määral liikmesriikide tasandil. Seirekeskuse töö on sidus ELi uimastipoliitika eesmärkidega ning ELi institutsioonide, muude ELi asutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide tööga. Seirekeskuse töö Euroopa lisaväärtus on suur. Hindamise käigus jõuti kättesaadavate andmete piires järeldusele, et seirekeskus kasutas kättesaadavaid inimressursse ja rahalisi vahendeid tõhusalt, ent tehti kindlaks ka lihtsustamisvõimalused.

Arenguruumi on seoses tehnoloogia arenguga (eelkõige IT-vahendite kasutamisel), rohkem tulevikku suunatud toodete kättesaadavusega, suhetega teadusringkondade ja praktikutega ning üldsuse teadlikkusega. Parandada saaks andmete esitamist, pidades silmas andmete võrreldavust ja hõlmatud andmekogumeid (eriti andmeid uimastite pakkumise kohta, et suurendada seirekeskuse suutlikkust paremini jälgida uimastipoliitika uimastite pakkumisega seotud aspekte). Esineb kattuvusi andmete esitamisega ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroole. Mitme uimasti koostarbimine ja liikmesriikide toetamine riikliku uimastipoliitika hindamisel on valdkonnad, kus seirekeskuse panus tooks lisaväärtust. Veelgi võiks tugevdada koostööd kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, kuid kooskõlas seirekeskuse põhiülesandega. Hindamise käigus ei jõutud lõpliku järelduseni seoses seirekeskuse tegevuse võimaliku laiendamisega eesmärgiga hõlmata muud seaduslikud ja ebaseaduslikud ained ning sõltuvuskäitumine.