



Bruksela, dnia 24.7.2020 r.
COM(2020) 606 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Agenda i plan działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2021–2025

I. Wprowadzenie – Nowy impuls do kompleksowego rozwiązania problemu środków odurzających

Zgodnie z nową unijną strategią bezpieczeństwa na lata 2020–2024 Komisja zamierza znacznie zintensyfikować działania UE w dziedzinie zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi poprzez nową, skuteczną agendę UE w zakresie środków odurzających. W społecznościach dotkniętych problemami związanymi ze środkami odurzającymi, oprócz ich wpływu na poszczególne osoby w postaci pogorszenia stanu zdrowia, zaprzepaszczenia ich potencjału, a nawet śmierci, obserwuje się szkody w formie obniżenia jakości życia. Jeżeli chodzi o rynek środków odurzających, szacuje się, że rynek niedozwolonych środków odurzających w UE ma wartość detaliczną wynoszącą co najmniej 30 mld EUR rocznie i stanowi jedno z głównych źródeł dochodów zorganizowanych grup przestępczych w UE¹. Istotne jest uznanie znacznych szkód gospodarczych związanych z używaniem środków odurzających oraz, bardziej ogólnie, znacznego pośredniego negatywnego wpływu, jaki rynek środków odurzających wywiera poprzez powiązania z szerszą działalnością przestępczą, zakłócanie legalnej gospodarki, przemoc w społecznościach, szkody dla środowiska oraz jako istotny czynnik sprzyjający korupcji, która może podważać dobre rządy.

Z wszystkich dostępnych danych² wynika, że, ogólnie rzecz biorąc, dostępność środków odurzających w Europie pozostaje wysoka zarówno w przypadku narkotyków naturalnych, jak i syntetycznych. Europejski rynek środków odurzających w coraz większym stopniu charakteryzuje się tym, że społeczeństwo ma dostęp do szerokiej gamy środków odurzających o wysokiej czystości i silnym działaniu, które w ujęciu realnym są zazwyczaj równoważne cenowo lub tańsze niż w ciągu ostatniej dekady. Używanie heroiny i innych opioidów nadal powoduje największą część szkód związanych z używaniem narkotyków. Szlak bałkański pozostaje kluczowym korytarzem wprowadzania heroiny do UE, podczas gdy Bałkany Zachodnie wydają się pozostawać ważnym źródłem pochodzenia skonfiskowanej marihuany. Rynek kokainy jest drugim co do wielkości rynkiem niedozwolonych środków odurzających w UE, po rynku konopi indyjskich. Stosowanie pojemników do przemytu kokainy oznacza, że konfiskaty dużych ilości tego środka odurzającego w portach są obecnie powszechne, a kokaina skonfiskowana na poziomie hurtowym w Europie ma wysoką czystość, często powyżej 85 %. Wydaje się, że Afryka Północna staje się coraz bardziej znaczącym punktem tranzytowym zarówno dla lotniczego, jak i morskiego transportu kokainy i haszyszu przeznaczonych na rynek europejski i ewentualnie inne rynki.

Ponadto UE jest miejscem znaczącej produkcji marihuany i narkotyków syntetycznych. Jeżeli chodzi o nowe substancje psychoaktywne, mimo że liczba substancji wykrywanych w Europie po raz pierwszy spadła, nadal są one wysyłane głównie z Chin i Indii – które są również głównym źródłem prekursorów narkotyków wykorzystywanych przede wszystkim do produkcji niedozwolonych narkotyków syntetycznych w UE. Wydaje się również, że UE jest w coraz większym stopniu wykorzystywana jako obszar tranzytowy dla niektórych środków odurzających, np. kokainy przeznaczonej na inne rynki, a środki odurzające takie jak syntetyczne opioidy

¹ Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii oraz Europol (2019). Raport o rynku narkotykowym w UE.

² Zob. przypis 1.

o silnym działaniu są w coraz większym stopniu przedmiotem handlu internetowego i są coraz częściej wysyłane pocztą. Ponadto w dzisiejszym, pełnym współzależności świecie, problem narkotyków staje się coraz bardziej globalny. Doprowadziło to do tego, że społeczność międzynarodowa zgodziła się wzmocnić swoje działania, zacieśnić współpracę i przyspieszyć realizację wspólnych zobowiązań na rzecz rozwiązania problemu środków odurzających na świecie w ramach deklaracji ministerialnej Komisji ONZ ds. Środków Odurzających z 2019 r.³.

Zorganizowane grupy przestępcze, z których ponad jedna trzecia prowadzi bezpośrednią działalność na rynkach środków odurzających⁴, wykazują również wysoką zdolność adaptacyjną. W czasie pandemii COVID-19 transport dużych ilości środków odurzających między państwami członkowskimi pozostał w dużej mierze niezakłócony pomimo ograniczeń w przemieszczaniu się⁵. Związane z COVID-19 ograniczenia w przemieszczaniu się miały jednak czasowo zakłócający wpływ na światowy rynek środków odurzających, prowadząc do pewnych niedoborów i wyższych cen niektórych środków odurzających⁶. Ograniczenie kontaktów personalnych doprowadziło również do zakłóceń na poziomie dystrybucji w Europie, a niestabilna sytuacja skutkowałą zwiększeniem poziomu przemocy wśród dostawców i dystrybutorów średniego szczebla⁷. Jeżeli chodzi o aspekty zdrowotne używania środków odurzających, popyt na leczenie uzależnienia od narkotyków i usługi w zakresie redukcji szkód może nadal rosnąć, podczas gdy ciągłość opieki nad osobami używającymi środków odurzających okazała się w niektórych państwach członkowskich wyzwaniem ze względu na braki kadrowe, zakłócenia w świadczeniu usług i zamykanie placówek⁸. Ponieważ sytuacja szybko się zmienia, równie ważne będzie określenie na wczesnym etapie i opracowanie odpowiednich reakcji na potencjalny średnio- i długoterminowy wpływ obecnej pandemii na służby antynarkotykowe, używanie środków odurzających i funkcjonowanie rynku środków odurzających.

Ocena strategii antynarkotykowej UE na lata 2013–2020⁹ oraz dwóch kolejnych dotyczących jej planów działania¹⁰ potwierdziła, że problem narkotyków i związane z nimi wyzwania muszą być nadal rozwiązywane na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym. Wśród ustaleń należy wskazać, że aspekty bezpieczeństwa i aspekty zdrowotne wynikające z rynków niedozwolonych środków odurzających pozostają kluczowe dla rozwiązania szerszych i horyzontalnych kwestii związanych

³ Komisja ONZ ds. Środków Odurzających, deklaracja ministerialna w sprawie wzmocnienia naszych działań na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym w celu przyspieszenia realizacji naszych wspólnych zobowiązań na rzecz rozwiązania i zwalczania światowego problemu narkotykowego.

⁴ Zob. przypis 1.

⁵ EMCDDA i Europol, EU Drug Markets – Impact of COVID-19 („Rynki środków odurzających w UE – Wpływ COVID-19”), maj 2020 r.

⁶ Więcej informacji można znaleźć w przypisie 5.

⁷ Zob. przypis 5.

⁸ Więcej informacji można znaleźć w sprawozdaniu EMCDDA (marzec 2020 r.). Następstwa COVID-19 dla osób używających środków odurzających oraz służb antynarkotykowych.

⁹ Dz.U. C 402 z 29.12.2012, s. 1.

¹⁰ Dz.U. C 351 z 30.11.2013, s. 1 i Dz.U. C 215 z 5.7.2017, s. 21.

z problemem narkotyków¹¹. Musimy opierać się na pracy wykonanej w przeszłości w ramach strategii antynarkotykowej UE i odzwierciedlonej przez wyspecjalizowane agencje z obszaru wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE, szczególnie w zakresie koordynacji i współpracy, aktywnego dialogu i analizy, wzmocnionego dialogu i współpracy na arenie międzynarodowej oraz lepszego zrozumienia wszystkich aspektów zjawiska narkotyków i wpływu interwencji. UE potrzebuje zmiany paradygmatu w polityce antynarkotykowej. W związku z tym przedmiotowa agenda wzmocni podejście UE do kwestii środków odurzających i zapewni odważny program polityki antynarkotykowej, stymulujący konkretne i ambitne zmiany. Zwiększa ona intensywność działań we wszystkich aspektach polityki antynarkotykowej, w szczególności w kwestiach bezpieczeństwa, w których jest bardziej zdecydowana i przewiduje konkretne działania w celu wyeliminowania wcześniejszych niedociągnięć.

Agenda UE w zakresie środków odurzających została opracowana w ramach procesu konsultacyjnego z państwami członkowskimi i odpowiednimi zainteresowanymi stronami. Opiera się ona na ocenie śródkresowej¹² i ocenie końcowej strategii antynarkotykowej UE na lata 2013–2020 oraz na dwóch kolejnych dotyczących jej planach działania. Uwzględniono w niej sytuację w zakresie środków odurzających opisaną w kluczowych sprawozdaniach UE dotyczących środków odurzających z 2019 r. (coroczny Europejski raport narkotykowy¹³ sporządzony przez Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) oraz raport o rynku narkotykowym w UE¹⁴ sporządzony przez EMCDDA i Europol) oraz w sprawozdaniu UNODC o rynku narkotykowym na świecie¹⁵. Dane, o których mowa w całej agendzie UE w zakresie środków odurzających, pochodzą z tych sprawozdań. W agendzie uwzględniono również Europejski podręcznik dotyczący zdrowotnych i społecznych sposobów reagowania na problemy narkotykowe¹⁶, w którym dokonano przeglądu dowodów technicznych dotyczących tego, co stanowi skuteczne rozwiązanie problemu używania środków odurzających.

II. Cele i zasady przewodnie unijnej polityki antynarkotykowej

W kontekście poważnej sytuacji w zakresie nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i używania niedozwolonych środków odurzających w Europie, w agendzie UE w zakresie środków odurzających przyjęto zintegrowane, zrównoważone, wielodyscyplinarne i oparte na dowodach naukowych podejście do problemu narkotyków na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym.

¹¹ Wyniki oceny przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji: Ocena wdrażania strategii antynarkotykowej UE na lata 2013–2020 i planu działania UE w zakresie środków odurzających na lata 2017–2020, lipiec 2020 r., SWD(2020) 150.

¹² COM(2017) 195.

¹³ [http://www.emcdda.europa.eu/publications-database?f\[0\]=field_series_type:404](http://www.emcdda.europa.eu/publications-database?f[0]=field_series_type:404)

¹⁴ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019>

¹⁵ Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, World Drug Report 2020 („sprawozdanie o rynku narkotykowym na świecie z 2020 r.”).

¹⁶ Zdrowotne i społeczne sposoby reagowania na problemy narkotykowe: europejski podręcznik, EMCDDA. http://www.emcdda.europa.eu/responses-guide_en

Celem agendy UE w zakresie środków odurzających jest ochrona obywateli poprzez lepiej skoordynowane działania, które: (i) będą miały istotny i wymierny wpływ na kwestie bezpieczeństwa i kwestie zdrowotne wynikające z używania środków odurzających i funkcjonowania rynku środków odurzających; oraz (ii) będą dotyczyły zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich konsekwencji wynikających z tego problemu, w tym powiązań z przemocą i innymi formami poważnych przestępstw, odnośnych problemów zdrowotnych i społecznych, szkód dla środowiska, przy jednoczesnym podnoszeniu świadomości społeczeństwa i świadomości politycznej w tych kwestiach.

Agenda UE w zakresie środków odurzających opiera się na następujących zasadach przewodnich:

a. podstawowe wartości Unii Europejskiej i podstawowe zasady prawa UE: poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, solidarności, praworządności, bezpieczeństwa i praw człowieka;

b. podejście wielodyscyplinarne: aby wdrożyć agendę UE w zakresie środków odurzających, wszyscy partnerzy na szczeblu krajowym¹⁷, instytucje, organy i agencje UE (w szczególności wciąż odgrywające główną rolę EMCDDA i Europol)¹⁸ oraz organizacje branżowe i społeczeństwa obywatelskiego muszą dalej ze sobą współpracować – przy czym współpraca ta musi być skuteczniejsza;

c. włączenie do działań zewnętrznych UE: realizację działań i celów agendy UE w zakresie środków odurzających należy prowadzić w sposób skoordynowany i zintegrowany z działaniami zewnętrznymi UE. Ze względu na ewoluujące zagrożenia i wyzwania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo w coraz większym stopniu jest wzajemnie ze sobą powiązane. Ochrona obywateli UE przed wyzwaniami związanymi ze środkami odurzającymi wymaga zatem spójności i ścisłej współpracy, w stosownych przypadkach, między celami agendy UE w zakresie środków odurzających a działaniami zewnętrznymi UE. Działania zewnętrzne UE w obszarze środków odurzających powinny opierać się o uzupełniające i wzajemnie się wzmacniające zasady wspólnej odpowiedzialności, multilateralizm i skoordynowane globalne działania¹⁹;

d. reakcje oparte na wynikach i dowodach naukowych oraz wspieranie innowacji: konieczne jest podjęcie starań w dziedzinie badań naukowych w celu określenia priorytetów, osiągnięcia synergii i koordynacji oraz skutecznego rozpowszechniania wyników. Należy zintensyfikować działania na rzecz rozwoju, przyjęcia i wykorzystania

¹⁷ Tacy jak organy ścigania, służby celne, w tym laboratoria celne, kontrole graniczne, sądownictwo, więzienia i zakłady penitencjarne, lotnictwo cywilne i organy administracji morskiej, operatorzy pocztowi, zainteresowane strony zaangażowane w badania i innowacje, służby ds. opieki społecznej i leczenia uzależnień od narkotyków, w tym pracownicy służby zdrowia, sektor edukacji i profilaktyki.

¹⁸ Inne agencje i organy UE zaangażowane w kwestie związane ze środkami odurzającymi to np. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex, Morskie Centrum Analiz i Operacji ds. Zwalczania Narkotyków (MAOC-N), Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych – Eurojust oraz Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania – CEPOL, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej – FRA, Europejska Agencja Leków – EMA, Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób – ECDC.

¹⁹ UE przypomina również o swoim wieloletnim zaangażowaniu na rzecz podejścia nakreślonego w dokumencie końcowym z sesji nadzwyczajnej Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie światowego problemu narkotykowego w 2016 r. <https://undocs.org/A/RES/S-30/1>.

nowych technologii w celu lepszego monitorowania i analizowania tendencji i zagrożeń na rynkach niedozwolonych środków odurzających oraz reagowania na nie, a także zwiększenia gotowości do reagowania na szybkie zmiany.

Agenda UE w zakresie środków odurzających zapewnia ramy polityczne i strategiczne umożliwiające skuteczne i kompleksowe rozwiązywanie problemów dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia publicznego związanych ze środkami odurzającymi poprzez wykorzystanie wszystkich odpowiednich instrumentów na szczeblu lokalnym, krajowym, unijnym i międzynarodowym. Agenda ta powinna również umożliwić UE prezentowanie jednego stanowiska podczas promowania opartego na dowodach naukowych, zintegrowanego, zrównoważonego i wielodyscyplinarnego podejścia w ramach agendy UE w zakresie środków odurzających. Ma to szczególne znaczenie przy dążeniu do wzmocnienia dialogu i współpracy z państwami trzecimi, regionami i organizacjami międzynarodowymi, a także na forach wielostronnych.

W agendzie UE w zakresie środków odurzających określono osiem priorytetów strategicznych unijnej polityki antynarkotykowej na najbliższe pięć lat, w ramach trzech głównych nurtów. Po pierwsze, agenda UE w zakresie środków odurzających stanowi kompleksowy zestaw wzmocnionych środków bezpieczeństwa skoncentrowanych na wszystkich aspektach nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, od zorganizowanych grup przestępczych po zarządzanie granicami zewnętrznymi oraz nielegalną dystrybucję i produkcję w UE. Po drugie, zajęto się kwestią zapobiegania niepożądanym skutkom używania środków odurzających, w tym ich związkami z przemocą i innymi formami przestępczości, oraz kwestią podnoszenia świadomości w tym zakresie. Po trzecie, równie ważne jest przeciwdziałanie szkodom związanym z używaniem narkotyków. Musimy zapewnić osobom potrzebującym pomocy dostęp do skutecznego leczenia oraz stworzyć solidne ramy ograniczania ryzyka i szkód w celu zmniejszenia negatywnych skutków używania środków odurzających zarówno dla osób używających tych środków, jak i dla ich rodzin i społeczności. W ramach nowej agendy UE w zakresie środków odurzających szczególną uwagę poświęca się wspieraniu zrównoważonego i kompleksowego podejścia do kwestii używania środków odurzających w więzieniach – na obszarze, który ze względu na swój specyficzny kontekst wymaga strategicznego, ustrukturyzowanego i skoordynowanego podejścia.

Agendzie UE w zakresie środków odurzających towarzyszy plan działania w zakresie środków odurzających zawarty w **załączniku 1**, obejmujący konkretne kroki i działania operacyjne, które mają na celu ułatwienie realizacji ośmiu priorytetów strategicznych.

III. Priorytety strategiczne

A) ZWIĘKSZENIE BEZPIECZEŃSTWA – ZAKŁÓCENIE RYNKÓW ŚRODKÓW ODURZAJĄCYCH

1. Rozbijanie i likwidacja dużych, zorganizowanych grup przestępczych wysokiego ryzyka związanych ze środkami odurzającymi, które to grupy działają w państwach członkowskich UE, pochodzą z państw członkowskich lub prowadzą działania ukierunkowane na państwa członkowskie, oraz zajęcie się powiązaniem z innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa

Rynki środków odurzających mają charakter transgraniczny, a zidentyfikowane zorganizowane grupy przestępcze związane ze środkami odurzającymi często mają charakter wielorodzajowy. W UE ponad jedna trzecia z nich prowadzi bezpośrednie działania na rynkach środków odurzających, z czego około dwóch trzecich ma powiązania z szerszą działalnością przestępczą, w tym z korupcją²⁰ i praniem pieniędzy, które umożliwiają im prowadzenie działalności. Nielegalny obrót środkami odurzającymi jest również powiązany z innymi poważnymi obszarami przestępczości, na przykład z handlem ludźmi²¹, przemytem migrantów i handlem bronią, jak również z handlem sfałszowanymi, podrobionymi, niespełniającymi norm i nielegalnymi lekami. W ograniczonej liczbie przypadków stwierdzono możliwe powiązania z finansowaniem terroryzmu/terroryzmem.

W związku z tym działania prowadzone na dużą skalę pod względem ilości środków odurzających lub zysków, jak również działania prowadzone na mniejszą skalę, ale szczególnie szkodliwe ze względu na moc używanych środków odurzających, takich jak syntetyczne opioidy, powinny być priorytetowym celem na poziomie UE. Cel ten powinien być traktowany priorytetowo w synergii z cyklem polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej (EMPACT)²², w ramach którego określa się zagrożenia zgodnie z podejściem opartym na towarach, ustala priorytety i zajmuje się tymi zagrożeniami. Ponadto priorytetem powinny być zarówno cele wyższego, jak i średniego szczebla, ważne dla utrzymania ciągłości operacyjnej zorganizowanych grup przestępczych, co pozwoliłoby zakłócić ich strukturę dowodzenia. Działania należy ukierunkować na wszystkie podmioty w łańcuchu, które mają wystarczające doświadczenie, aby zapewnić ciągłość działań przestępczych.

Po drugie, należy skoncentrować się na śledzeniu, zamrażaniu i konfiskacie ogromnych zysków pochodzących z nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i związanych z nim przestępstw, aby uniemożliwić zorganizowanym grupom przestępczym udział w przyszłych przestępstwach i przenikanie do legalnej gospodarki. Aby skutecznie zwalczać nielegalny obrót środkami odurzającymi, musimy zapewnić, by nielegalne zyski nie trafiały z powrotem do łańcucha dostaw środków odurzających i nie umożliwiały zachowań przestępczych, takich jak korupcja i przemoc, lub innych form poważnej i zorganizowanej przestępczości, takich jak handel ludźmi, a nawet terroryzm. Ponadto należy również rozważyć środki mające na celu ograniczenie przestępczego wykorzystywania narzędzi umożliwiających nielegalny obrót środkami odurzającymi, takich jak sprzęt w laboratoriach narkotykowych służący do produkcji środków odurzających, broń palna, sfałszowane dokumenty i technologia szyfrowania. Co więcej, zajęte i skonfiskowane narzędzia oraz dochody z przestępstw związanych ze środkami

²⁰ Korupcja w ramach przemysłu narkotykowego ma podwójne znaczenie. Zorganizowane grupy przestępcze wykorzystują korupcję jako środek ułatwiający przemyt narkotyków, a ogromne dochody uzyskiwane z niedozwolonych środków odurzających napędzają ogólny potencjał korupcyjny zorganizowanych grup w legalnej gospodarce.

²¹ Środki odurzające i handel ludźmi mogą być ze sobą wzajemnie powiązane na trzy szerokie, czasem nakładające się na siebie, sposoby: gdy nielegalny obrót środkami odurzającymi i handel ludźmi są prowadzone przez te same zorganizowane grupy przestępcze; gdy osoby będące przedmiotem handlu są zmuszane do odgrywania roli w handlu środkami odurzającymi; gdy środki odurzające odgrywają rolę w procesie handlu ludźmi, ułatwiając i podtrzymując wykorzystywanie osób szczególnie narażonych. Zob. COM(2018) 777; Wdrożenie planu działania Eurojustu na rzecz zwalczania handlu ludźmi 2012–2016, końcowe sprawozdanie oceniające, Eurojust 2017 r.

²² <https://www.europol.europa.eu/empact>

odurzającymi mogłoby zostać wykorzystane do wsparcia działań mających na celu zmniejszenie podaży środków odurzających i popytu na nie.

Po trzecie, należy zacieśnić współpracę i dążyć do zorganizowanej współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu środków odurzających, regionami i odpowiednimi organizacjami regionalnymi, w tym poprzez dalsze ukierunkowane programy wsparcia i współpracy, które systematycznie angażują odpowiednie agencje UE, zwłaszcza Europol i EMCDDA, jeżeli chodzi o zapobieganie przestępstwom związanym z narkotykami i współpracę z organami ścigania, jak również poprzez zajęcie się powiązaniem z innymi formami przestępczości zorganizowanej. Ważne jest, aby wzmocnić Europol i EMCDDA odpowiednimi zasobami niezbędnymi do wspierania działań operacyjnych państw członkowskich związanych ze środkami odurzającymi. W tym kontekście konieczne będzie również wzmocnienie działań operacyjnych EMPACT. Poza promowaniem i wspieraniem współpracy między międzynarodowymi organami ścigania i ośrodkami obserwacyjnymi ds. narkotyków, działania w ramach tego priorytetu będą stale dotyczyć eliminowania podstawowych przyczyn i głównych czynników napędzających przestępczość zorganizowaną oraz zwiększenia odporności społeczności lokalnych na przestępczość zorganizowaną.

Obszary priorytetowe wymagające podjęcia działań:

1.1. Ukierunkowanie działań na zorganizowane grupy przestępcze wysokiego ryzyka działające w całej UE i na transgranicznych rynkach środków odurzających oraz zakłócanie modeli działalności przestępczej, zwłaszcza tych, które sprzyjają współpracy między różnymi zorganizowanymi grupami przestępczymi.

1.2. Wpływy i narzędzia zorganizowanych grup przestępczych działających na rynkach środków odurzających oraz społeczne ponowne wykorzystanie skonfiskowanego majątku.

1.3. Współpraca międzynarodowa z państwami trzecimi lub regionami państw trzecich oraz zaangażowanie odpowiednich agencji UE.

2. Zwiększenie wykrywalności nielegalnego obrotu hurtowego środkami odurzającymi i prekursorami narkotyków w unijnych miejscach wprowadzenia i wyprowadzenia

Na rynki środków odurzających w UE należy patrzeć zarówno z perspektywy globalnej, jak i regionalnej²³. Istnieją szczególne wyzwania związane z różnymi regionami, które sprawiają, że niektóre miejsca wprowadzenia do UE i wyprowadzenia z niej drogą morską, lądową lub powietrzną mają wysoki priorytet pod względem nielegalnego obrotu hurtowego środkami odurzającymi i prekursorami, do których należą nowe, niekontrolowane lub niemonitorowane substancje. Szczególną uwagę należy zwrócić na „projektowane prekursory narkotyków”²⁴, ponieważ głównie te substancje chemiczne są

²³ Zmiany w produkcji środków odurzających w Ameryce Łacińskiej i Afganistanie mają wyraźny wpływ na rynek środków odurzających w UE. Chiny (i w mniejszym stopniu Indie) są ważnym krajem pochodzenia prekursorów narkotyków i nowych substancji psychoaktywnych. W niektórych państwach sąsiadujących, takich jak Maroko, Turcja i Bałkany Zachodnie, istnieją zorganizowane grupy przestępcze, które są ściśle powiązane z grupami etnicznymi zamieszkującymi w UE, co zmienia dynamikę podaży narkotyków. Afryka jest ważna ze względu na jej rosnącą rolę jako obszaru handlu i tranzytu. Zob. przypis 1.

²⁴ Projektowane prekursory narkotyków są bliskimi krewnymi chemicznymi sklasyfikowanego prekursora narkotyków, wytwarzanymi w celu obejścia kontroli prowadzonych przez organy.

obecnie wykorzystywane do produkcji niedozwolonych narkotyków syntetycznych w UE i stanowią szczególne wyzwanie dla organów ścigania. Miejsca wprowadzenia i wyprowadzenia (węzły) wykorzystywane do nielegalnego obrotu środkami odurzającymi w kontenerach lub ładunkach mogą powodować zakłócenia w handlu w UE, stymulować korupcję i podważać dobre rządy. Ponadto granice zewnętrzne UE (morskie, lądowe i powietrzne) cechują się wewnętrznymi podatnościami na zagrożenia, które można wykorzystać w kontekście obrotu środkami odurzającymi. W szczególności obszary morskie i lotnicze otaczające granice UE mają strategiczne znaczenie dla monitorowania nadużyć handlarzy narkotyków. Ponad 70 % zewnętrznych granic UE stanowią granice morskie.

W związku z tym główne znane porty, porty lotnicze i lądowe miejsca wprowadzenia i wyprowadzenia w UE wykorzystywane jako węzły hurtowego obrotu środkami odurzającymi powinny zostać umieszczone w wykazie działań o wysokim priorytecie ukierunkowanych na nielegalny obrót środkami odurzającymi. Działania powinny obejmować wzmocnioną analizę ryzyka celnego związanego z kontenerami i ładunkami, profilowanie, wymianę informacji wywiadowczych i skuteczną współpracę między właściwymi agencjami UE i organami ścigania, organami celnymi i kontrolą graniczną państw członkowskich oraz odpowiednimi agencjami krajów partnerskich. Usprawnienie wymiany informacji i ściślejsza współpraca między organami celnymi i organami policji zostały uznane za kluczowe w walce z przemytem środków odurzających. Należy również zwrócić uwagę na dalsze rozwijanie i rozszerzanie środków antykorupcyjnych w odniesieniu do tych węzłów oraz na wykrywanie wszelkich przypadków geograficznego przemieszczenia wynikających ze skutecznych interwencji.

Po drugie, istotne jest monitorowanie granic morskich, lądowych i powietrznych pod kątem nielegalnego przekraczania granic w kontekście handlu środkami odurzającymi. W tym zakresie należy wzmocnić działania na rzecz poprawy orientacji sytuacyjnej na wszystkich zewnętrznych granicach UE, w tym w ramach Fronteksu, we współpracy z państwami członkowskimi. Priorytetem powinny być granice powietrzne i morskie ze względu na nieodłączne zagrożenia, ograniczony monitoring, a także strategiczne znaczenie przestrzeni lotnictwa ogólnego²⁵, jak również Oceanu Atlantyckiego i Morza Śródziemnego. W czasie pandemii COVID-19 transport morski nadal był stosunkowo niezakłócony, a zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się hurtowym transportem środków odurzających do Europy nadal miały możliwość prowadzenia handlu tą drogą²⁶. Działania takie jak te prowadzone przez Morskie Centrum Analiz i Operacji ds. Zwalczania Narkotyków (MAOC-N) powinny zostać wzmocnione i rozszerzone; np. monitorowanie jednostek pływających i samolotów będących przedmiotem zainteresowania, przewożących niedozwolone środki odurzające na pełnym morzu i w przestrzeni powietrznej otaczającej znane granice morskie i przestrzeń powietrzną UE, na których dochodzi do nadużyć, w celu przechwycenia ich przed lub po dotarciu do pierwszego portu wprowadzenia w UE. W tym kontekście przestrzeń lotnictwa ogólnego stwarza również zagrożenie dla bezpieczeństwa UE i jest w coraz większym stopniu nadużywana przez handlarzy narkotyków, a jednocześnie pozostaje niedostatecznie monitorowana. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ruchu morskiego i lotniczego

²⁵ Lotnictwo obejmuje regularny przewóz lotniczy, w tym loty pasażerskie i towarowe na regularnych trasach, oraz lotnictwo ogólne, które obejmuje wszystkie inne handlowe i prywatne loty cywilne.

²⁶ Zob. przypis 5.

pozostanie kluczowa w kontekście poprawy zdolności wywiadowczych i zdolności do podejmowania działań w czasie rzeczywistym przez państwa członkowskie i agencje UE odpowiedzialne za bezpieczeństwo granic.

Obszary priorytetowe wymagające podjęcia działań:

2.1. Przemyt środków odurzających do i z UE z wykorzystaniem ustalonych kanałów handlowych (legalnych kanałów).

2.2. Nielegalne lub niezgłoszone przekraczanie granic UE.

3. Zwiększenie skutecznego monitorowania kanałów logistycznych i cyfrowych wykorzystywanych do dystrybucji środków odurzających w średnich i małych ilościach oraz zwiększenie liczby konfiskat nielegalnych substancji przemycanych tymi kanałami w ścisłej współpracy z sektorem prywatnym

Rynek środków odurzających jest w coraz większym stopniu dostępny w formie cyfrowej. Zarówno rynki sieci widocznej, jak i kryptorynki są wykorzystywane do internetowej sprzedaży środków odurzających, podobnie jak media społecznościowe i aplikacje do łączności ruchomej. Wykorzystanie tych technologii znacznie ułatwiło dystrybucję środków odurzających, nowych substancji psychoaktywnych, prekursorów i sprzętu potrzebnego do produkcji środków odurzających oraz stworzyło nowe wyzwania dla organów ścigania i zdrowia publicznego. Handel środkami odurzającymi za pośrednictwem poczty i usług kurierskich dotyczy wszystkich państw członkowskich, a w wielu państwach obserwuje się znaczny wzrost liczby listów i paczek zawierających środki odurzające²⁷. Konkretnie trasy przewozu przesyłek pocztowych mogą być bardzo zróżnicowane i obejmować trasy bezpośrednie z miejsca pochodzenia do miejsca przeznaczenia lub przez węzły tranzytowe UE i lokalizacje poza UE. Te przesyłki pocztowe mogą pochodzić albo z terytorium UE, albo zza jej granic zewnętrznych.

W związku z tym istnieje potrzeba ulepszonych i skoordynowanego monitorowania i analizy zagrożeń związanych z dostępnością środków odurzających za pośrednictwem platform mediów społecznościowych, aplikacji, rynków internetowych/kryptorynków²⁸, a także korzystania z płatności internetowych (w tym kryptowalut) i szyfrowanej komunikacji cyfrowej. Należy zwiększyć w tym kontekście zaangażowanie sektora prywatnego.

Po drugie, konieczne jest bardziej rygorystyczne monitorowanie przesyłek zawierających nielegalne substancje, w ścisłej współpracy z przedsiębiorstwami świadczącymi usługi pocztowe i kurierskie. Można zbadać rolę nowych technologii i sztucznej inteligencji w poprawie kontroli i procedur, w tym oceny ryzyka związanego z przesyłkami pocztowymi²⁹, z możliwością pełnego wdrożenia zaawansowanych danych

²⁷ Więcej informacji można znaleźć w przypisie 1.

²⁸ Np. szacuje się, że około dwie trzecie ofert na kryptorynkach jest związane ze środkami odurzającymi, a pozostała część dotyczy szeregu innych nielegalnych towarów i usług. Więcej informacji na temat cyfrowych rynków środków odurzających można znaleźć w przypisie 1.

²⁹ Przesyłka pocztowa: przesyłka opatrzona adresem w ostatecznej formie, w której ma być przewieziona przez operatora świadczącego usługi pocztowe. Poza przesyłkami z korespondencją przesyłki takie obejmują także na przykład książki, katalogi, gazety, czasopisma i paczki pocztowe zawierające towar mający wartość handlową lub niemający takiej wartości.

elektronicznych dotyczących wszystkich przesyłek pochodzących z najważniejszych krajów pochodzenia (międzynarodowych i z UE).

Po trzecie, transgraniczne połączenia kolejowe i kanały rzeczne oraz przestrzeń lotnictwa ogólnego mogą być wykorzystywane jako ewentualne kanały nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i są obecnie niewystarczająco monitorowane przez organy ścigania. Potrzebna jest większa świadomość w celu wzmocnienia metod monitorowania i prowadzenia ukierunkowanych dochodzeń opartych na analizie ryzyka, obejmujących mniejsze porty morskie i rzeczne, małe/lokalne lotniska i stacje kolejowe.

Obszary priorytetowe wymagające podjęcia działań:
--

3.1. Cyfrowe rynki środków odurzających.
--

3.2. Usługi pocztowe i kurierskie.

3.3. Ogólnounijne kanały kolejowe i rzeczne oraz przestrzeń lotnictwa ogólnego.

4. Zwalczanie produkcji i przetwarzania środków odurzających, zapobieganie wykorzystywaniu prekursorów narkotyków do produkcji niedozwolonych środków odurzających oraz zapobieganie handlowi nimi, a także likwidacja nielegalnych upraw

Produkcja środków odurzających powoduje zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa, a także szkody dla środowiska. Zapobieganie produkcji środków odurzających w Europie i w krajach partnerskich przyczyni się znacząco do zmniejszenia podaży i dostępności środków odurzających na rynku krajowym UE i na rynku eksportowym. Rola UE jako znaczącego obszaru produkcji narkotyków syntetycznych i marihuany powoduje również szkody dla środowiska naturalnego w związku z wyrzucaniem odpadów chemicznych i stwarza ryzyko zarówno dla stron zaangażowanych w ten proceder, jak i dla społeczności, w których prowadzona jest produkcja. Tony odpadów chemicznych powstałych podczas produkcji narkotyków syntetycznych co roku trafiają na nielegalne wysypiska. Na przykład szacuje się, że przy produkcji 1 kg amfetaminy powstaje od 20 do 30 kg odpadów³⁰. Produkcja niektórych prekursorów z alternatywnych chemikaliów również powoduje powstawanie znacznych ilości odpadów, jeszcze przed rozpoczęciem procesu produkcji narkotyków syntetycznych.

W związku z tym konieczne jest, aby organy ścigania podejmowały dalsze działania w celu wykrycia i likwidacji nielegalnych laboratoriów produkujących narkotyki syntetyczne, a także powstrzymania wywozu środków odurzających produkowanych w UE. Jak uznano również w EMPACT, jeżeli chodzi o szkody w środowisku, kluczowe znaczenie ma zajęcie się wpływem na środowisko, zagrożeniami dla zdrowia i kosztami związanymi z odpadami chemicznymi wytwarzanymi w wyniku produkcji narkotyków syntetycznych. Zakres ogólnych szkód w środowisku uznaje się za wysoki, ale wymagane są dalsze inwestycje w monitorowanie i badania, co pozwoli lepiej zrozumieć rosnące wyzwania w tej dziedzinie³¹. Ponadto na poziomie europejskim należy zająć się

³⁰ Zob. przypis 1, s. 162–163.

³¹ Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.

kwestiami związanymi z nielegalnym wykorzystywaniem prekursorów narkotyków i opracowywaniem prekursorów dopalaczy.

Po drugie, w UE lub w jej bliskim sąsiedztwie wykrywa się i likwiduje coraz większą liczbę miejsc uprawy konopi indyjskich³². Organy ścigania powinny wzmocnić środki służące lepszemu zwalczaniu upraw roślin wykorzystywanych do produkcji niedozwolonych środków odurzających. Ponadto uprawa niedozwolonych środków odurzających w państwach trzecich, która może mieć wpływ na UE, w szczególności maku lekarskiego do produkcji heroiny i krzewów krasnodrzewu pospolitego do produkcji kokainy, powinna być również uwzględniona poprzez dalsze zaangażowanie w alternatywne środki rozwojowe: zwalczanie głównych przyczyn gospodarki niedozwolonych środków odurzających poprzez zintegrowane podejście łączące działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, ograniczania ubóstwa, rozwoju społeczno-gospodarczego, promowania dostępu do ziemi i praw do niej, ochrony środowiska i środków dotyczących zmiany klimatu, promowania praworządności, bezpieczeństwa i dobrych rządów w pełnej zgodności z międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie praw człowieka i zaangażowaniem na rzecz równości płci. Potencjalne nowe zagrożenia, takie jak produkcja metaamfetaminy w oparciu o ekstrakcję efedryny i pseudoefedryny z roślin uprawianych w tradycyjnych regionach produkcji opium oraz wprowadzenie nowych, zmodyfikowanych lub silniejszych odmian uznanych roślinnych środków odurzających, takich jak marihuana i kokaina, również wymagają monitorowania i oceny ich ewentualnych skutków dla UE.

Obszary priorytetowe wymagające podjęcia działań:
--

4.1. Produkcja narkotyków syntetycznych i szkody w środowisku.
--

4.2. Uprawa w UE i poza nią.

B) ZAPOBIEGANIE I PODNOSZENIE ŚWIADOMOŚCI

5. Zapobieganie zażywaniu środków odurzających, skuteczniejsze zapobieganie przestępczości oraz podnoszenie świadomości na temat niepożądanych skutków środków odurzających dla obywateli i społeczności.

Popyt na środki odurzające wzrasta. Nielegalny charakter rynku środków odurzających oznacza, że osoby używające środków odurzających mogą być narażone na wiele szkód, które mogą dotyczyć także ich rodzin i społeczności. Kluczowe znaczenie mają zatem kompleksowe programy zapobiegania i podnoszenia świadomości. Dostępnych jest już wiele programów poświęconych wczesnemu wykrywaniu i interwencji, promowaniu zdrowego stylu życia i zapobieganiu, w tym programy finansowane z różnych funduszy UE³³. Potrzebne są jednak dalsze strategie, które zwiększą odporność ogółu społeczeństwa, a także będą ukierunkowane na osoby najbardziej narażone. Pomimo istniejących już programów, w niektórych obszarach brakuje takich strategii lub obejmują one środki, które nie mają solidnej bazy dowodowej potwierdzającej ich

³² Więcej informacji można znaleźć w przypisie 1.

³³ Szczegółowy przegląd programów interwencji związanych ze środkami odurzającymi znajduje się w prowadzonej przez EMCDDA bazie danych dotyczących interwencji związanych ze środkami odurzającymi, obejmującej środki zapobiegawcze, która jest częścią portalu najlepszych praktyk; <https://www.emcdda.europa.eu/best-practice/evidence-summaries>.

skuteczność. Przemoc wynikająca z handlu środkami odurzającymi, w tym zabójstwa, pozbawia społeczności poczucia bezpieczeństwa, podobnie jak funkcjonowanie otwartych rynków środków odurzających. Dane dotyczące zabójstw związanych ze środkami odurzającymi wydają się sugerować, że jest to znaczące zjawisko w szeregu państw w całej UE³⁴. Ze względu na zmieniający się model biznesowy stosowany przez zorganizowane grupy przestępcze istnieje obecnie coraz większe zagrożenie, że europejski rynek środków odurzających staje się siłą napędową rosnącej przemocy w naszych społecznościach i praktyk korupcyjnych w UE. Ograniczenia w przemieszczaniu się wprowadzone w związku z COVID-19 mogłyby spotęgować tę tendencję, zwiększając rywalizację między gangami narkotykowymi.

W związku z tym oparte na dowodach naukowych środki zapobiegania i wspierania grup zagrożonych eksperymentowaniem ze środkami odurzającymi i rozwinięciem wzorca używania środków odurzających powinny być traktowane priorytetowo w oparciu o naukowe zrozumienie zarówno tych, którzy są najbardziej zagrożeni, jak i podejść, które okazały się skuteczne. Ważną grupą docelową działań zapobiegawczych będą szkoły i młodzież. Szczególną uwagę należy jednak poświęcić również tym grupom, które uznano za szczególnie narażone, do których należą dzieci i osoby młode żyjące w rodzinach, w których rodzice w przeszłości byli uzależnieni od środków odurzających, osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoby dotknięte różnymi formami zespołów przewlekłego bólu/zmęczenia, bezdomni, migranci i małoletni bez opieki oraz osoby młode mające konflikt z systemem sądownictwa karnego. Należy również uwzględnić potrzeby kobiet, które są podatne na problemy narkotykowe.

Po drugie, ważne jest uznanie wpływu przestępstw związanych z narkotykami i przeciwdziałanie zagrożeniom stwarzanym przez te przestępstwa, takim jak przemoc i zastraszanie, a także korupcja i związany z nimi negatywny wpływ na legalną gospodarkę. Istnieje również potrzeba przeciwdziałania wykorzystywaniu słabszych grup oraz osób mających problemy ze środkami odurzającymi przez zorganizowane grupy przestępcze. Zwalczanie tych zagrożeń i zapobieganie im jest sporym wyzwaniem, które wymaga skoordynowanych działań na szczeblu UE i w wielu sektorach.

Po trzecie, ukierunkowane podnoszenie świadomości, w tym promowanie zdrowego stylu życia wśród osób młodych, dzieci i grup szczególnie narażonych, jest ważne dla zwiększenia odporności społeczeństwa na problemy narkotykowe. Cele podnoszenia świadomości mogą obejmować zwiększenie ogólnego poziomu wiedzy na temat skutków używania środków odurzających i ogólnie uzależnień. Można by również zająć się kwestią stygmatyzacji związanej z używaniem środków odurzających, szczególnie z uwagi na fakt, że stygmatyzacja ta może mieć szkodliwy wpływ na zdrowie psychiczne i fizyczne osób używających środków odurzających, a także może stanowić barierę w podejmowaniu leczenia. Skuteczne działania służące podnoszeniu świadomości w zakresie środków odurzających powinny być przyjazne dzieciom, tak by mogły one lepiej zrozumieć niebezpieczeństwo i długoterminowe konsekwencje nadużywania substancji odurzających, powinny w pełni korzystać z nowych i innowacyjnych cyfrowych kanałów komunikacyjnych, a także być dostosowane do lokalnego kontekstu społecznego i potrzeb grup populacji docelowych oraz opierać się na dowodach i ocenach naukowych.

³⁴ Więcej informacji można znaleźć w przypisie 1.

Obszary priorytetowe wymagające podjęcia działań:

5.1. Środki zapobiegawcze mające na celu zmniejszenie ekspozycji na środki odurzające oraz zwiększenie ochrony i odporności grup najbardziej narażonych na długotrwałe problemy/uzależnienia.

5.2. Zapobieganie przestępczości związanej ze środkami odurzającymi, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby zapobiegania przemocy i ograniczania korupcji.

5.3. Zwiększanie odporności i ograniczenie stygmatyzacji.

C) ZAJĘCIE SIĘ SZKODAMI ZWIĄZANYMI Z UŻYWANIEM NARKOTYKÓW**6. Zwiększenie dostępu do możliwości leczenia, które spełniają szereg potrzeb zdrowotnych i rehabilitacyjnych osób doświadczających uszczerbku na zdrowiu w wyniku zażywania substancji**

Problemowe używanie środków odurzających jest stanem przewlekłym i często powracającym, który może wyrządzić znaczną szkodę nie tylko zainteresowanej osobie, ale także jej rodzinie i szerszej społeczności. Wśród osób używających środków odurzających powszechna jest politoksykomania, która może zarówno zwiększać ryzyko dla zdrowia, jak i komplikować prowadzenie skutecznych interwencji. Wśród osób, u których używanie środków odurzających rozwinęło się do poziomu uzależnienia, powszechne są problemy ze zdrowiem psychicznym i współistniejące choroby fizyczne, a wiele z nich doświadczy problemów z utrzymaniem regularnego zatrudnienia lub bezpiecznego zakwaterowania. W wielu krajach dostępność leczenia uzależnienia od środków odurzających jest jednak nadal zbyt ograniczona i istnieją bariery, które hamują podejmowanie leczenia³⁵. Ważne jest również, aby uznać, że leczenie uzależnienia od narkotyków musi odbywać się we współpracy z innymi służbami opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Wymagane są kompleksowe i zintegrowane służby, które uznają używanie substancji za kwestię związaną z opieką zdrowotną, a także korzystają z szeregu innych usług w zakresie opieki zdrowotnej i społecznej, takich jak usługi związane z mieszkalnictwem, zatrudnieniem lub potrzebami edukacyjnymi. Będzie to miało coraz większe znaczenie ze względu na społeczne i gospodarcze skutki pandemii COVID-19.

Z wyżej wymienionych względów należy rozwiązać problem barier w dostępie do leczenia poprzez zapewnienie wystarczającej dostępności i dostosowania usług zdrowotnych i socjalnych do potrzeb konkretnych grup pacjentów. Bariery utrudniające dostęp powinny być zmniejszone w odniesieniu do kluczowych cech grupy docelowej, takich jak czynniki demograficzne (np. wiek, płeć, wykształcenie, kontekst kulturowy), czynniki sytuacyjne (np. ubóstwo, sytuacja rodzinna, krąg społeczny, migracja) oraz czynniki osobiste (np. zdrowie fizyczne i psychiczne, dobrostan psychiczny). Należy również rozważyć doradztwo i leczenie dotyczące szczególnych potrzeb dzieci.

³⁵ Zostało to uznane na arenie międzynarodowej, a wzmocnienie zapobiegania uzależnieniom i leczenia uzależnień zostało uwzględnione jako cel (3.5) w ramach celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

Po drugie, należy wprowadzić środki służące lepszemu określaniu barier, na jakie natrafiają kobiety³⁶ w dostępie do usług związanych z leczeniem i rehabilitacją oraz stałym korzystaniu z tych usług, oraz usunięciu tych barier. Obejmuje to przemoc w rodzinie, traumę, stygmatyzację, kwestie zdrowia fizycznego i psychicznego, a także kwestie związane z ciążą i opieką nad dziećmi, które mogą być pogłębione przez wyżej wymienione czynniki demograficzne, sytuacyjne i osobiste. Skuteczne świadczenie usług powinno być wrażliwe na specyficzne potrzeby i doświadczenia życiowe kobiet z problemami narkotykowymi, uwzględniać fakt, że wzorce używania środków odurzających i problemy mogą różnić się od wzorców zachowań mężczyzn, w tym ewentualną większą częstotliwość występowania problemów związanych ze stosowaniem produktów leczniczych wydawanych na receptę. Należy również wziąć pod uwagę możliwość świadczenia usług skierowanych wyłącznie do kobiet lub inne formy specjalistycznych świadczeń, takie jak bliskie partnerstwo ze świadczeniodawcami czy usługi dla kobiet w trudnej sytuacji lub dla ofiar przemocy w rodzinie.

Po trzecie, należy uznać różnicowanie widoczne wśród osób używających środków odurzających i podjąć kroki mające na celu zapewnienie usług, które mogą uwzględniać to różnicowanie i odzwierciedlać potrzeby różnych grup w odniesieniu do problemowego używania środków odurzających. Szczególne grupy o bardziej złożonych potrzebach obejmują między innymi: starzejącą się część społeczeństwa obejmującą osoby długotrwale używające substancji, osoby mające współistniejące problemy ze zdrowiem psychicznym i używaniem substancji, bezdomnych i kobiety szczególnie narażone. Efektywne zaangażowanie w pracę z tymi grupami wymaga modeli opieki, które uznają potrzebę tworzenia partnerstw pomiędzy świadczeniodawcami opieki zdrowotnej i społecznej oraz grupami pacjentów/opiekunów.

Obszary priorytetowe wymagające podjęcia działań:
--

6.1. Dostęp do leczenia i usług rehabilitacyjnych oraz pokrycie ich kosztów w oparciu o indywidualne potrzeby.
--

6.2 Leczenie uwzględniające specyficzne potrzeby kobiet.
--

6.3. Modele opieki, które są odpowiednie dla grup o bardziej złożonych potrzebach.
--

7. Zwiększenie skuteczności interwencji w zakresie redukcji ryzyka i szkód w celu ochrony zdrowia osób używających środków odurzających i społeczeństwa

Ochrona osób używających środków odurzających i społeczeństwa przed szkodami związanymi z używaniem takich środków wymaga ram interwencji w różnych obszarach potencjalnych szkód i ryzyka, które z czasem mogą pomóc w osiągnięciu lepszych wyników zdrowotnych i społecznych. Istotne potencjalne cele interwencji w tym obszarze obejmują środki mające na celu zmniejszenie ryzyka zakażenia HIV/AIDS lub wirusowym zapaleniem wątroby wśród osób używających środków odurzających drogą iniekcji, zapobieganie przedawkowaniu oraz podejście zachęcające osoby używające środków odurzających do zachowań o niższym poziomie ryzyka oraz promowanie celów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa. Ważną kwestią jest również długoterminowy

³⁶ Zgodnie z komunikatem Komisji COM(2020) 152 z 5 marca 2020 r., „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025”.

wpływ używania środków odurzających na młode, wciąż rozwijające się mózgi, np. u młodzieży. Należy wzmocnić środki mające na celu ograniczenie ryzyka wypadków drogowych wśród osób, które prowadzą pojazdy pod wpływem środków odurzających lub pod wpływem połączenia środków odurzających i alkoholu. Ramy redukcji szkód powinny traktować priorytetowo oferowanie wobec środków karnych rozwiązań alternatywnych, które mogą pomóc w ograniczeniu poziomów stosowania substancji i mogą zmniejszyć liczbę przypadków ponownego naruszenia przepisów, a także zmniejszyć obciążenia finansowe i administracyjne oraz koszty społeczne.

Należy zatem rozszerzyć inicjatywy na rzecz redukcji szkód. Programy wymiany igieł i strzykawek, substytucja opiatowa, pomieszczenia do konsumpcji oraz inne innowacyjne środki redukcji szkód poparte dowodami skuteczności, a także dostępne testy na obecność wirusa zapalenia wątroby typu C (HCV) mogą stanowić skuteczne interwencje zapobiegające zakażeniom krwiopochodnym wśród osób używających środków odurzających drogą iniekcji. Są to kluczowe interwencje mające na celu zakończenie epidemii HIV/AIDS i wyeliminowanie wirusowego zapalenia wątroby jako zagrożenia dla zdrowia publicznego wśród osób używających środków odurzających drogą iniekcji, ponieważ zapobiegają one nowym zakażeniom oraz dają możliwość dotarcia do populacji wysokiego ryzyka w celu przeprowadzenia badań i objęcia jej opieką.

Po drugie, nadużywanie przepisywanych leków kontrolowanych może mieć wpływ na ludzi ze wszystkich sfer życia, z różnych środowisk i społeczności. Szczególny niepokój budzi pozamedyczne użycie leków substytucyjnych przeznaczonych do leczenia uzależnienia od opioidów polegające na przejściu od ich zamierzonego użycia w leczeniu uzależnienia od środków odurzających do użycia w celach niemedycznych i sprzedaży na rynkach niedozwolonych środków odurzających. Istnieją jednak również obawy co do możliwości nadużywania innych leków psychoaktywnych, zwłaszcza stosowanych jako leki przeciwbólowe. Obawy budzi również fakt, że substancje lecznicze były niekiedy nielegalnie wytwarzane lub pozyskiwane ze źródeł internetowych spoza UE. Pozamedyczne używanie substancji wiąże się zarówno ze śmiertelnym, jak i niepowodującym zgonu przedawkowaniem oraz zwiększoną częstotliwością występowania uzależnienia, często uzależnienia od opioidów. Jednocześnie ważne jest jednak, aby podejścia w tej dziedzinie zapewniały dostępność leków i innych substancji kontrolowanych do odpowiednich celów terapeutycznych i naukowych.

Po trzecie, współpraca z państwami trzecimi, regionami i odpowiednimi organizacjami regionalnymi powinna również dotyczyć aspektów zdrowotnych kwestii związanych z używaniem środków odurzających, w szczególności wpływu interwencji w zakresie ograniczania popytu i podaży na osoby używające środków odurzających i społeczeństwo. Leczenie, redukcja szkód i alternatywy dla sankcji karnych powinny być stałymi punktami w programie specjalnych dialogów dotyczących środków odurzających prowadzonych z państwami trzecimi lub regionami, w których takie środki nie zostały jeszcze wprowadzone.

Po czwarte, prowadzenie pojazdu pod wpływem środków odurzających jest problemem bezpieczeństwa drogowego, ponieważ ogranicza zdolność do prowadzenia pojazdów i zwiększa ryzyko wypadków. Konieczne są dalsze wysiłki w celu poprawy metod badania kierowców pod kątem prowadzenia pojazdów pod wpływem narkotyków. Ponadto konieczne jest podnoszenie świadomości w celu zwrócenia uwagi na zagrożenia

związane z prowadzeniem pojazdów pod wpływem środków odurzających. Obszar ten wymaga dalszych badań i rozwoju w celu określenia i oceny skutecznej polityki i działań operacyjnych, w tym opracowania metod testowania i tańszych narzędzi do wykrywania narkotyków.

Po piąte, mimo że wszystkie państwa członkowskie stosują co najmniej jeden środek uznawany za alternatywę dla sankcji przymusowych³⁷, istnieje potrzeba zwiększenia starań i włączenia do głównego nurtu polityki wdrażania skutecznych alternatyw dla sankcji karnych w odniesieniu do przestępców używających środków odurzających. Potrzeba bardziej wyczerpujących i dogłębnych danych w tej dziedzinie.

Po szóste, przedawkowanie i inne formy możliwej do uniknięcia śmiertelności związanej z używaniem środków odurzających są ostatecznymi szkodami wynikającymi z używania środków odurzających³⁸. Skuteczna interwencja w celu ograniczenia przypadków przedawkowania środków odurzających pozostaje wyraźną luką w obecnie stosowanych reakcjach, przy czym liczba przypadków śmiertelnego przedawkowania środków odurzających pozostaje wysoka w wielu krajach – a w niektórych wręcz wzrasta. Pomimo pewnych potencjalnie istotnych postępów poczynionych w ostatnim czasie, na przykład szerszego stosowania antagonistów opioidowych, takich jak nalokson, zapewnienie jego dostępności i promowanie odpowiedniego stosowania w reakcji na przedawkowanie środków odurzających lub w przypadkach interwencji w tym zakresie pozostaje zasadniczą sprawą. Ponadto istnieją wyzwania związane z kompleksowymi danymi dotyczącymi zgonów spowodowanych przedawkowaniem w całej UE z powodów, które obejmują systematyczne zaniżanie sprawozdawczości, brak zdolności toksykologicznych oraz procesy rejestracji, które powodują opóźnienia w sprawozdawczości.

Obszary priorytetowe wymagające podjęcia działań:
--

7.1. Choroby zakaźne związane z używaniem środków odurzających.

7.2. Nadużywanie leków i dostęp do substancji kontrolowanych wyłącznie do celów medycznych i naukowych oraz ich ewentualne użycie pozamedyczne.

7.3. Międzynarodowa współpraca w zakresie ochrony zdrowia osób używających środków odurzających.
--

7.4. Prowadzenie pojazdów pod wpływem środków odurzających.

7.5. Alternatywy dla sankcji karnych.

7.6. Przedawkowanie i zgony spowodowane używaniem środków odurzających.

³⁷ Alternatywy dla środków karnych określa się jako środki, które zawierają pewien element rehabilitacyjny lub nie stanowią interwencji (np. decyzja o niewniesieniu oskarżenia lub nieściganiu), jak również środki stosowane zamiast więzienia lub innej formy sankcji (np. wyrok w zawieszeniu z rozpoczęciem leczenia uzależnienia od środków odurzających). Zob. konkluzje Rady z marca 2018 r. w sprawie alternatyw dla sankcji karnych, dokument nr 6931/18.

³⁸ W 2017 r. w UE odnotowano co najmniej 8 238 zgonów spowodowanych przedawkowaniem co najmniej jednego niedozwolonego środka odurzającego. Zob. EMCDDA (2019). Europejski raport narkotykowy, s. 79.

8. Opracowanie zrównoważonego i kompleksowego podejścia do używania środków odurzających w zakładach karnych (zmniejszenie popytu i ograniczenie podaży)

Osoby używające środków odurzających stanowią dużą część całej populacji zakładów karnych. Większość więźniów w pewnym momencie swojego życia używała niedozwolonych środków odurzających, a wielu z nich wykazuje przewlekły i problematyczny wzorzec używania środków odurzających. Chociaż niektóre osoby zaprzestają lub zmniejszają spożycie środków odurzających po umieszczeniu ich w zakładzie karnym, inne rozpoczynają używanie takich środków lub angażują się w bardziej szkodliwe zachowania podczas pobytu w takim zakładzie. Oprócz wysokiego poziomu występowania problemów związanych ze środkami odurzającymi, więźniowie borykają się również z gorszym stanem zdrowia niż ogół społeczeństwa, z większą częstością występowania zakażeń krwiopochodnych, jak również wysokim wskaźnikiem zachorowań psychicznych. W przypadku osób używających opioidów ryzyko śmierci z powodu przedawkowania środków odurzających znacznie wzrasta w okresie po zwolnieniu z więzienia, co wynika z wysokiego wskaźnika nawrotów i niższej tolerancji na opioidy. Należy zidentyfikować i przerwać szeroko rozbudowane kanały, którymi do zakładów karnych trafiają środki odurzające, zidentyfikować osoby zaangażowane w funkcjonowanie tych kanałów i zaburzyć ich działalność.

W związku z tym należy zapewnić ciągłość leczenia, rehabilitacji i powrotu do zdrowia przestępcom używającym środków odurzających w zakładach karnych i po ich opuszczeniu, a także wspierać ich reintegrację społeczną. Opracowanie modelu ciągłości opieki odpowiedniego dla każdego państwa członkowskiego oraz dla zakładów karnych i okresu próbnego mogłoby mieć zasadnicze znaczenie dla umożliwienia więźniom dostępu do zakresu wsparcia potrzebnego im do osiągnięcia celów związanych z osobistą resocjalizacją podczas pobytu w zakładzie karnym, zmniejszenia ryzyka i promowania stałego zaangażowania w leczenie i rehabilitację po odbyciu kary.

Po drugie, priorytetem powinno być przerywanie kanałów doprowadzających środki odurzające (i inne nielegalne przedmioty) do zakładów karnych oraz identyfikacja osób uczestniczących w funkcjonowaniu tych kanałów. W tym kontekście współpraca z organami ścigania, wymiana informacji, zwalczanie korupcji, wykorzystywanie informacji wywiadowczych i testowanie na obecność środków odurzających mogą stanowić podstawę skutecznej interwencji.

Obszary priorytetowe wymagające podjęcia działań:
8.1. Ciągłość opieki podczas pobytu w zakładzie karnym i w okresie próbnym.
8.2. Ograniczenie dopływu środków odurzających do zakładów karnych.

IV. Zarządzanie agendą UE w zakresie środków odurzających, jej realizacja i monitorowanie

Agendzie towarzyszy obejmujący ten sam okres plan działania w zakresie środków odurzających, którego celem jest przełożenie priorytetów strategicznych agendy na konkretne kroki i działania operacyjne. Plan działania w zakresie środków odurzających łączy w sobie zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne aspekty niezbędne do realizacji celów agendy UE w zakresie środków odurzających. Mając na uwadze poprawę

bezpieczeństwa i zdrowia w kontekście problemu narkotyków, działania przewidziane w planie działania w zakresie środków odurzających powinny również przyczynić się do wdrożenia strategii bezpieczeństwa Unii oraz odpowiednich celów agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

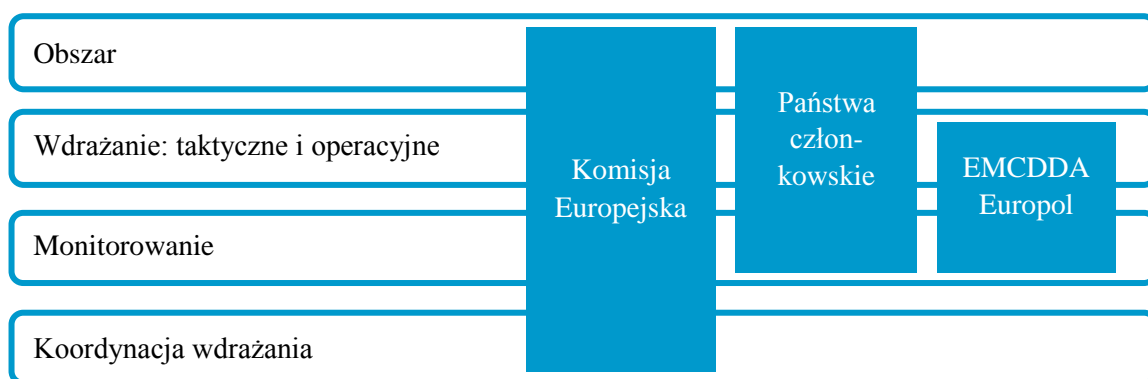
Na rysunku 1 przedstawiono główne podmioty zaangażowane w politykę antynarkotykową – w ustalanie i przyczynianie się do ustalania priorytetów polityki w ramach agendy UE w zakresie środków odurzających; wdrażanie: taktyczne i operacyjne – dotyczące realizacji działań priorytetowych w ramach planu działania w zakresie środków odurzających; monitorowanie – wspieranie w podejmowaniu działań na rzecz osiągnięcia postępów; oraz koordynowanie wdrażania.

Konieczna jest silniejsza koordynacja w ramach instytucji, organów i odpowiednich agencji UE, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego oraz pomiędzy nimi. Ponadto, aby realizować podejście i cele agendy UE w zakresie środków odurzających, konieczna jest wzmocniona współpraca międzynarodowa między UE, państwami i regionami trzecimi oraz organizacjami i organami międzynarodowymi, także na poziomie wielostronnym³⁹. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) odgrywa kluczową rolę we wspieraniu tych wysiłków, w tym za pośrednictwem delegatur Unii i instrumentów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), takich jak misje i operacje w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz sieć ekspertów ds. walki z terroryzmem/bezpieczeństwa.

Ponadto należy zapewnić zaangażowanie Europejskiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego ds. Narkotyków we wdrażanie, ocenę i wnoszenie wkładu w rozwój polityki antynarkotykowej na szczeblu unijnym i międzynarodowym.

Zanim termin realizacji agendy UE w zakresie środków odurzających dobiegnie końca w 2025 r. Komisja Europejska przeprowadzi niezależną ocenę agendy i planu działania UE w zakresie środków odurzających, biorąc pod uwagę wkład wszystkich podmiotów zaangażowanych w zarządzanie oraz innych odpowiednich zainteresowanych stron, a także mając na uwadze przyszły rozwój unijnej polityki antynarkotykowej.

Rysunek 1: Cztery warstwy zarządzania



³⁹ Przydzielenie państwom członkowskim działań w planie działania w zakresie środków odurzających pozostaje bez uszczerbku dla podziału kompetencji przewidzianego w Traktatach, w szczególności w odniesieniu do działań zewnętrznych dotyczących polityki antynarkotykowej.

Środki należy przeznaczyć proporcjonalnie na strategiczne priorytety, obszary i interwencje, które z największym prawdopodobieństwem przyczynią się do realizacji celów agendy UE w zakresie środków odurzających na szczeblu unijnym, krajowym i lokalnym. W związku z tym ważne jest określenie sposobu pomiaru ogólnej skuteczności reakcji na problem narkotykowy. Finansowanie wspierające priorytety określone w tym programie powinno pochodzić z międzysektorowych źródeł finansowania UE, w tym w szczególności z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, programu UE dla zdrowia, Europejskiego Funduszu Społecznego+, programu „Sprawiedliwość”, części programu „Horyzont Europa” dotyczącej badań nad bezpieczeństwem, funduszy polityki spójności, programu „Cyfrowa Europa” oraz programu „Prawa i Wartości”.

Monitorowanie postępów we wdrażaniu agendy i planu działania UE w zakresie środków odurzających będzie wspierane przez skoordynowany system monitorowania, oceny i badań. Poziom postępów osiągniętych w realizacji priorytetów strategicznych i związanych z nimi działań określonych w planie działania w zakresie środków odurzających zostanie określony na podstawie wskaźników skuteczności działania powiązanych z każdym priorytetem strategicznym⁴⁰. Komisja Europejska, przy wsparciu EMCDDA oraz innych agencji i organów UE, będzie – w zależności od potrzeb – monitorować i koordynować realizację agendy UE w zakresie środków odurzających.

V. Wniosek

Komisja stawia odpowiedzi UE na problemy związane z przestępczością zorganizowaną i środkami odurzającymi w samym centrum agendy politycznej UE, kierując nowym podejściem strategicznym w zakresie środków odurzających. Współpraca będzie miała ogromne znaczenie. Będzie to wymagało coraz ściślejszej współpracy między wszystkimi podmiotami, a także między organami na szczeblu lokalnym, krajowym i unijnym. Będziemy nadal łączyć siły z globalnymi partnerami. Na szczeblu unijnym Komisja nada nowy wymiar roli EMCDDA, aby zagwarantować wzmocnienie roli agencji we wszystkich działaniach priorytetowych w ramach polityki antynarkotykowej. Komisja wzywa Radę i Parlament Europejski do zatwierdzenia agendy i planu działania UE w zakresie środków odurzających oraz do wspierania i pełnego wykorzystania potencjału każdego z określonych priorytetów strategicznych. Jest to wspólny wysiłek, przynoszący korzyść wszystkim obywatelom.

⁴⁰ Zob. załącznik 2.