



Brüsszel, 2019.5.14.
COM(2019) 228 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontjának (EMCDDA)
2018. évi értékeléséről**

{SWD(2019) 174 final}

I. HÁTTÉR

A kábítószer-függőség humán és társadalmi költségei igen magasak. A kábítószeres és a kábítószer-függőség sok ember, különösen a fiatalok, egészségére és jólétére van hatással, biztonsági aggályokat vet fel, és korai elhalálozáshoz vezet. A kábítószer-függőség ezért kiadásokat generál a közegészségügy (a kábítószer-függőség megelőzése, egészségügyi ellátás és kezelés), a közbiztonság, a környezetvédelem és a munkatermelékenység terén. A tiltott kábítószeres piac a legdinamikusabb bűnözői piac az EU-ban, és képes gyorsan alkalmazkodni a kábítószer-ellenőrzési intézkedésekhez.

A Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontját (EMCDDA, a továbbiakban: Ügynökség) 1993-ban hozták létre az Európai Unió decentralizált ügynökségeinek egyikeként¹. Az 1920/2006/EK rendelet (a továbbiakban: alapító rendelet)² 1. cikke szerint az Ügynökség célja, hogy az Európai Unió és tagállamai számára tényszerű, tárgyilagos, megbízható és európai szinten összehasonlítható információkat szolgáltatson a kábítószeresekkel, a kábítószer-függőséggel, valamint ezek következményeivel kapcsolatban. Az Ügynökség alapvető feladata a meglévő adatok összegyűjtése és elemzése, az adatösszehasonlítás módszereinek fejlesztése, az adatok terjesztése, valamint az európai és nemzetközi szervekkel és szervezetekkel, valamint harmadik országokkal való együttműködés. Az Ügynökség a kábítószer-jelenséggel kapcsolatos információk nyújtása során kiválósági központként jár el nemcsak Európában, hanem nemzetközi szinten is.

Az alapító rendelet 23. cikke „[a] Megfigyelőközpont két hároméves munkaprogramjának befejezésével egy időben [...] a Megfigyelőközpont [hatévente elvégzendő] külső értékelését” írja elő. Az értékelésnek a Reitox-rendszerre (a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Információs Hálózatára)³ is ki kell terjednie. Az előző értékelésre 2011/2012-ben került sor⁴. A Bizottság ezért 2017 végén értékelést kezdeményezett, amelyet 2018-ban folytattak le. Az értékelést az ICF Consulting Ltd. által vezetett konzorcium 2018 márciusa és novembere között folytatta le a Centre for the Study of Democracy (CSD) és az Optimity Advisors közreműködésével. Az értékelésről szóló zárójelentést online teszik közzé.

E jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, valamint az Ügynökség igazgatóságának nyújtják be. Az e bizottsági jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum részletesen elemzi a külső értékelés eredményeit.

II. AZ ÉRTÉKELÉS MEGÁLLAPÍTÁSAI

Az értékelés a következőkre terjedt ki:

¹ A Tanács 302/93/EGK rendelete (1993. február 8.) a Kábítószeres és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjának létrehozásáról (HL L 36., 1993.2.12., 1. o.).

² Az Európai Parlament és a Tanács legutóbb az 1920/2006/EK rendeletnek az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcsere, riasztási rendszer és kockázatértékelési eljárás tekintetében történő módosításáról szóló, 2017. november 15-i (EU) 2017/2101 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 305., 2017.11.21., 1. o.) módosított 1920/2006/EK rendelete a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjáról (átdolgozott változat) (HL L 376., 2006.12.27., 1. o.).

³ Lásd az alapító rendelet 5. cikkét.

⁴ 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

- *Tárgyi hatály:* az értékelés az Ügynökség munkájának két pillérére terjedt ki: a közegészségügyre és a biztonságra. Az értékelés megvizsgálta az Ügynökség irányítását és igazgatását, szervezeti felépítését, működését, finanszírozását és erőforrásait, információkezelését, a Reitox működését, a más érintett uniós ügynökségekkel (mint például a bel- és igazságügyi ügynökségekkel⁵, az Európai Gyógyszerügynökséggel [EMA], az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központtal [ECDC]), illetve nemzetközi szervezetekkel (mint például az Egészségügyi Világszervezettel [WHO], az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatalával [UNODC] stb.) való együttműködést, a harmadik országokkal folytatott partnerségeket, valamint a kutatási eredményekről való tájékoztatást és azok terjesztését;
- *Területi hatály:* az értékelés az Ügynökségnek adatokat szolgáltató országokra, azaz az uniós tagállamokra, Norvégiára és Törökországra, valamint azokra a harmadik országokra terjedt ki, amelyekkel az Ügynökség munkamegállapodások, együttműködési, illetve hasonló megállapodások megkötésével szoros kapcsolatot alakított ki.
- *Időbeli hatály:* az értékelés az Ügynökség két egymást követő hároméves stratégiájának és munkaprogramjának befejezéséhez való igazodás érdekében a 2013. január 1-jétől 2018. június 30-ig⁶ folytatott tevékenységekre terjedt ki.

Az értékelés a korábbi értékelés megállapításaira alapozva az alábbi öt szokásos értékelési kritérium mentén értékelte az Ügynökséget: eredményesség, hatékonyság, koherencia, relevancia és uniós hozzáadott érték. Az értékelés levont tanulságokkal kapcsolatos kérdései ezen öt kritérium alapján merültek fel. Az értékelés következtetéseit ezen öt kritérium alapján az alábbiakban foglaljuk össze, a részletesebb összefoglalót pedig a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum tartalmazza.

A vállalkozó a külső értékelés lefolytatása során e jelentésre hatással bíró számos korlátozást azonosított. A legfőbb korlát az volt, hogy az elemek többsége esetében hiányzott a kiindulási alap, ami megnehezítette az előrehaladás elemzését. A megállapítások megalapozottságát esetlegesen korlátozó egyéb szempontok közé tartozik az értékelés rövid időtartama, az egyes kérdésekre adott, illetve az érdekeltek egyes csoportjaitól kapott válaszok alacsony aránya, a kapott adatok minősége, valamint az értékelési időszak során eltérő fő teljesítménymutatók alkalmazása és a tevékenység alapú költségvetés hiánya⁷.

A. Relevancia

A relevancia kritériuma azt vizsgálta, hogy az Ügynökség eredményei mennyiben igazodtak nagyszámú érdekeltjének igényeihez. E kritérium értékelte az Ügynökség tudományos,

⁵ Az EMCDDA mellett a bel- és igazságügyi ügynökségek közé tartozik: a CEPOL (az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége), az EASO (Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal), az EIGE (a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete), az eu-LISA (a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökség), az Eurojust, az Europol (a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége), az FRA (Alapjogi Ügynökség) és a Frontex (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség).

⁶ A vállalkozó munkája elvégzésének határidejét 2018. június 30-ban, azaz az Ügynökség 2017-es tevékenységeiről szóló jelentés benyújtásának napjában állapították meg.
http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en

⁷ További részletekért lásd a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum V.B. szakaszát és II(2). mellékletét.

gazdasági, politikai, társadalmi és technológiai változásokhoz való alkalmazkodóképességét. Végezetül a relevancia kritériuma felmérte az érdekelteknek a nyomon követés hatókörének esetleges bővítésével, a tiltott és legális szerek tekintetében a legjobb gyakorlat azonosításával, valamint a különböző szerekhez nem kapcsolódó szenvedélybetegségekkel kapcsolatos álláspontját.

Az Ügynökség tevékenységeinek eredményei kielégítették a különféle érdekeltek igényeit azáltal, hogy releváns és időszerű információkat biztosítottak. Amint az a konzultációs tevékenységek teljes eszköztárából kitűnik, az Ügynökség jórészt a politikai döntéshozók igényeit szolgálta ki, elsősorban az Európai Unió szintjén, nemzeti szinten pedig korlátozottabb mértékben. A tudományos közösséggel való kapcsolat tovább erősíthető, és az Ügynökség jobban bemutatható a szakembereknek és a lakosságnak.

Az Ügynökség az értékelési időszak során jól alkalmazkodott a különböző változásokhoz. A kábítószer-kereslet és -kínálat egy dinamikus és változó színtér, erre az Ügynökség azzal reagált, hogy nagyobb figyelmet fordított az újonnan jelentkező veszélyekre és tendenciákra, új módszereket dolgozott ki, és nyílt forrásból származó információkat, például szennyvízelemzést⁸ és trendfigyelő tanulmányokat⁹ használt fel. A kiadványokkal az Ügynökség különböző célközönségeket szólít meg, az érdekeltek különböző csoportjaihoz igazítva azokat. Összességében az interjúk arra mutattak rá, hogy szükség van olyan előremutatóbb termékekre, amelyek az állandóan változó kábítószerhelyezettel kapcsolatos uniós felkészültség és arra való reagálás megfelelőbb támogatása érdekében azonosítják a jövőbeli trendeket és kockázatokat, valamint a nemzeti érdekeltekkel való közvetlenebb kommunikációra.

Az Ügynökség belső átszervezést hajtott végre annak érdekében, hogy jobban igazodjon a kábítószer-politika politikai és stratégiai célkitűzéseire, és tevékenységeinek prioritási sorrendbe állításával, valamint forrásainak átcsoportosításával kezelte a gazdasági korlátokat.

Az értékelés foglalkozott az Ügynökség hatásköre esetleges jövőbeli bővítésének kérdésével is. Az értékelés e kérdés tekintetében nem jutott eredményre. Míg a tagállamok képviselőinek és az Ügynökség munkatársainak többsége támogatta a hatáskör egyéb tiltott és legális szerekre, például az alkoholra, dohányra vagy vényköteles gyógyszerekre, valamint – kisebb mértékben – a szerencsejátékhoz hasonló szenvedélybetegségekre való kiterjesztését, addig az uniós szintű érdekeltek és a nemzetközi szervezetek eltérő állásponton voltak.

B. Eredményesség

Az eredményesség kritériuma tekintetében azt értékelték, hogy mennyire volt sikeres az Ügynökség az alapító rendeletben meghatározott céljainak elérésében és prioritásainak teljesítésében, illetve az ennek irányába történő előrelépésben. E kritérium az vizsgálta, hogy az „EMCDDA Strategy 2025” („EMCDDA Stratégia 2025”)¹⁰ végrehajtásából eredő szervezeti változások és a legutóbbi belső átszervezés hogyan érintette az Ügynökség

⁸ http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_en

⁹ Trendfigyelő kézikönyv: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; a kókain piacának legújabb tendenciával foglalkozó legutóbbi trendfigyelő tanulmány: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>

¹⁰ <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025 web-1.pdf>.

eredményességét. Az e kritérium alapján vizsgált további szempontok közé tartozott a Reitox-hálózat¹¹ eredményessége, a belső nyomonkövetési eszközök használata, az Ügynökség tevékenységének hatását befolyásoló külső tényezők, valamint az Ügynökség nemzetközi tevékenységei, azaz a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel folytatott együttműködése.

Az érdekelt felekkel folytatott konzultációk összbenyomásának figyelembevételével az értékelés rámutatott arra, hogy az érdekelt csoportjai körében az Ügynökséget elismerik és megbecsülik nemcsak Európában, hanem nemzetközi szinten is, mint a kábítószer-jelenséggel kapcsolatos információk nyújtásának kiválósági központja. Az összeállított információk tényszerűek, tárgyilagosak, megbízhatóak és megalapozottak, amit a civil társadalomra és a tudományos közösségre irányuló célzott felmérés, valamint a nyilvános konzultáció is alátámaszt. Ugyanezen források szerint a leginkább fejlesztendő és megerősítendő területek közé tartozik az információk összehasonlíthatóságának növelése, a vizuális segédesszók további használata, valamint a fordítások minőségének javítása.

Az értékelés megállapította, hogy az Ügynökség hároméves stratégiáiban és munkaprogramjaiban meghatározott célkitűzések többsége megvalósult.

A kábítószer-probléma helyzetének nyomon követése terén az Ügynökség jól teljesített. Az Ügynökség keresleti és – kisebb mértékben – kínálati adatok szolgáltatásával hozzájárult az érintett hatóságok és szakemberek tájékoztatásához, javítva a kábítószerekkel kapcsolatos tendenciákra való reagálási képességüket. Az Ügynökség a kábítószerek terén bekövetkezett fejlemények rendszeres és folyamatos nyomon követése érdekében a jövőbeli kockázatok azonosítására irányuló mechanizmusokat dolgozott ki. A nyomon követést a kábítószer-kínálattal és -kereslettel kapcsolatos fejleményekre vonatkozó rendszeres és naprakész információknak elsősorban az európai kábítószer-jelentés, valamint az Ügynökség számos további kiadványa révén történő közzététele egészíti ki. Az értékelés ugyanakkor azt is megállapította, hogy nagymértékben hiányos a politoxikomán kábítószer-használattal kapcsolatos munka. E tekintetben a külső tanulmány szerint a „politoxikomán kábítószer-használat” fogalma egyszer sem szerepel az Ügynökség hároméves stratégiáiban és munkaprogramjaiban.

Hasonlóképpen, az érdekelt, ebben az esetben különösen a nyilvános konzultációban részt vevő, a felmérésre és a néhány célzott kérdésre válaszoló civil társadalmi szervezetek, pozitívan értékelték az Ügynökségnek a kábítószerekkel kapcsolatos problémákra alkalmazott megoldások nyomon követésére irányuló munkáját. A bevált gyakorlatok portálja¹² a megelőzés, kezelés, ártalomcsökkentés és társadalmi reintegráció területén létező legjobb gyakorlatokat megosztó központ.

A hét minden napján 24 órán át elérhető riasztási rendszer megvalósításával az Ügynökség hozzájárult az új pszichoaktív anyagok felderítéséhez, és ezzel javította a tagállamok azon képességét, hogy fel tudjanak lépni ezen egyre növekvő jelenséggel szemben. Az elmúlt évek során az EU-ban első ízben észlelt, és emiatt a riasztási rendszernek bejelentett új pszichoaktív anyagok száma a 2014. évi csúcshoz képest csökkent¹³. 2018 végén a riasztási

¹¹ A Reitox-hálózat tagjai a kábítószerekkel és a kábítószer-függőséggel kapcsolatos adatok gyűjtéséért és jelentéséért felelős kijelölt nemzeti intézmények vagy ügynökségek („nemzeti kapcsolattartó pontok” vagy „nemzeti kábítószerügyi megfigyelőközpontok”).

¹² http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_en

¹³ Értesítések száma 2012-ben (kiindulási év): 73, 2013-ban: 81, 2014-ben: 101, 2015-ben: 98, 2016-ban: 66, 2017-ben: 53.

rendszer több mint 700 új pszichoaktív anyagot követett nyomon, amelyeknek többé-kevésbé a fele bármely adott évben elérhető az európai piacon¹⁴. Ugyanakkor a felderített szerek egyre veszélyesebbek, és az Ügynökség ezért 2017–2018-ban a korábbi évekhez képest több kockázatértékelést végzett¹⁵. Az Ügynökség e folyamatban betöltött szerepét megerősítették az új pszichoaktív anyagokkal kapcsolatos új jogszabályok¹⁶.

Végezetül, ami a tagállamok nemzeti kábítószer-politikáját segítő eszközök kialakítását illeti, egyes tagállamok kérésükre nemzeti kábítószer-stratégiájuk és -politikájuk kialakításának és nyomon követésének elősegítése érdekében külön támogatásban részesültek. Így történt 2015-ben Németország, Írország és Luxemburg esetében. Kidolgozták a kábítószer-politikák értékelésének és a kábítószer-piacok nyomon követésének eszközeit¹⁷.

A Reitox-hálózat az értékelési időszak alatt megfelelő módon biztosította az Ügynökség hároméves stratégiáiban és munkaprogramjaiban meghatározott célkitűzések teljesítéséhez szükséges adatokat és információkat. A külső tanulmány a különböző érdekeltek, többek között az EMCDDA munkatársainak visszajelzései alapján azt is megállapította, hogy az adatszolgáltatás minősége és időszerűsége eltért az egyes nemzeti kapcsolattartó pontok esetében, noha a legutóbbi értékelés óta előrelépés történt. Ezen eltérések nagyrészt a nemzeti kapcsolattartó pontok rendelkezésére álló emberi és pénzügyi erőforrásokra vezethetők vissza. További javulásra is lehetőség van, különösen a szolgáltatott adatok összehasonlíthatósága tekintetében.

Az Ügynökség nemzetközi szintű tevékenységei megfelelnek az EU külső tevékenységgel kapcsolatos prioritásainak. Az Ügynökség átadja harmadik országoknak az EU tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal során a kábítószer-megfigyeléssel kapcsolatban szerzett tapasztalatait, ezáltal segítve a kábítószer-jelenséggel kapcsolatos átfogó ismeretek bővítését, ami másfelől elősegíti, hogy teljesebb képet kapjunk az EU-n belüli helyzetről. A nemzetközi érdekeltek és az Ügynökség munkatársai általában egyetértettek abban, hogy nemzetközi szinten, azaz más harmadik országokkal együttműködve és a nemzetközi szervezetekkel folytatott jobb együttműködéssel többet lehetne elérni. Ugyanakkor a jobb eredményt úgy kell elérni, hogy az összhangban legyen az Ügynökség célkitűzéseivel, ami egyúttal a kábítószer-jelenség jobb megértéséhez vezet. A konzultációba bevont érdekeltek felhívták a figyelmet

¹⁴ Forrás: EMCDDA.

¹⁵ 2017-ben és 2018-ban tizenegy kockázatértékelést fejeztek be, amelyek eredményeként a Bizottság a szerek ellenőrzés alá vonását javasolta. Ezek a kockázatértékelések a következő szerekre terjedtek ki: akrilil-fentanil, furanilfentanil, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluor-izobutiril-fentanil, tetrahydrofuranil-fentanil, karfentanilok, metoxiacetil-fentanil és ciklopropil-fentanil.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2101 rendelete (2017. november 15.) az 1920/2006/EK rendeletnek az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcsere, riasztási rendszer és kockázatértékelési eljárás tekintetében történő módosításáról (HL L 305., 2017.11.21., 1. o.); az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2103 irányelve (2017. november 15.) a 2004/757/IB tanácsi kerethatározatnak a kábítószer fogalommeghatározása új pszichoaktív anyagokkal való kiegészítése céljából történő módosításáról és a 2005/387/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 305., 2017.11.21., 12. o.).

¹⁷ Lásd például: „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations” („A kábítószer-politika értékelése: hétlépéses útmutató értékelések megrendelésének és lebonyolításának támogatásához”), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, és a kapcsolódó honlap (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); vagy „Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends” („Trendfigyelő kézikönyv: kézikönyv a kábítószerekkel kapcsolatban kialakuló tendenciák gyors értékeléséhez”), <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>

olyan átfedésekre, például az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatalával való párhuzamos adatgyűjtésre, amelyekkel foglalkozni kell.

Bár az Ügynökség szerkezetének az „EMCDDA Strategy 2025” végrehajtásából eredő változásai és a belső átszervezés viszonylag új keletű, és a hatások jelentkezéséhez több időre van szükség, úgy tűnik, hogy ezek pozitív hatással voltak az Ügynökség eredményességére. A belső átszervezés elősegítette az alapító rendeletben meghatározott feladatok teljesítését és az Ügynökség célkitűzéseinek megvalósítását. A tudományos forrásoknak az „EMCDDA Strategy 2025” két pillérjével összhangban történő átszervezése például segítséget nyújtott ahhoz, hogy az Ügynökség megalapozottabb adatokat szolgáltatson, alkalmazkodjon az új tudományos és környezeti fejleményekhez, és reagálni tudjon a kábítószer-terén jelentkező kihívásokra és kontextuális változásokra.

Az Ügynökség eredményességét befolyásoló külső tényezők közé tartozik a kábítószer-fogyasztás változó környezete, az új piacok kialakulása, a kábítószerrel kapcsolatos új biztonsági kihívások, valamint a nemzeti szakpolitikák alakulása. Az Ügynökség proaktívan reagált e fent ismertetett tényezőkre.

Az értékelés általános tanulsága, hogy úgy tűnik, hogy az Ügynökség teljesítményének és eredményeinek nyomon követésére felülvizsgálatára használt számos (külső és belső) eszköz és mechanizmus jól működik, és megfelelő az elszámoltathatóság és az Ügynökség általános teljesítménye megfelelő értékelésének biztosításához. Az értékelő jelentés ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a különböző fő teljesítménymutatók (KPI-k) értékelési időszak során történő alkalmazása és a tevékenység alapú költségvetés hiánya miatt a teljesítmény csak alapvető mutatók alapján volt nyomon követhető. A mutatók korszerűsítéséhez, valamint a tevékenység alapú költségvetés bevezetéséhez további erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy a jövőben e hatás csökkenthető legyen.

C. Hatékonyság

A hatékonyság kritériuma azt vizsgálta, hogy mennyiben sikerült az Ügynökségnek a pénzügyi és emberi erőforrások, illetve az adminisztratív intézkedések vonatkozásában észszerű költségek mellett végeznie tevékenységeit, megvalósítani célkitűzéseit és eredményeket elérnie.

A rendelkezésre álló adatok korlátain belül az értékelés észszerűen arra a következtetésre jutott, hogy az Ügynökség a hároméves stratégiáiban és munkaprogramjaiban meghatározott eredmények, kimenetek és hatások elérése érdekében hatékonyan használta fel a rendelkezésre álló emberi és pénzügyi erőforrásokat. A szervezeti és irányítási felépítésében végrehajtott változtatásokkal és a rendelkezésre álló (emberi és pénzügyi) erőforrások átcsoportosításával az Ügynökség kiegészítő finanszírozás nélkül javította eredményeit és vezetett be újfajta termékeket és szolgáltatásokat.

A költségvetés az értékelési időszak alatt – csupán kisebb ingadozásokkal – viszonylag alacsony maradt. 2012-höz képest a költségvetés kevesebb mint 1 %-kal nőtt. A költségvetés nagyobb részét (2017-ben 60 %-át) a személyzeti költségekre fordították. E költségek magukban foglalják mind a működési, mind az adminisztratív/támogatási funkciókat. Az értékelési időszak során az operatív személyzet aránya a 2012-es 68%-ról 2017-re fokozatosan 71 %-ra nőtt.

Az Ügynökség munkájának pozitív hatásai közé tartoznak többek között a következők: az uniós kábítószerhelyeztetre való világos és alapos rálátás; a kábítószer-politikákkal és -stratégiákkal kapcsolatban folytatott megalapozott vita; a kábítószeres és kábítószer-függőség területén dolgozó szakemberek hasznos hálózatának (Reitox) hatékony elősegítése, ideértve az információk és bevált gyakorlatok hatékony cseréjét is; az új szerekekkel és kialakuló trendekkel kapcsolatos proaktív megközelítés; valamint a tudományos kiválóság előmozdítása. Ezeket a pozitív hatásokat nehéz számszerűsíteni, összességében azonban valamennyi uniós, nemzeti és nemzetközi szintű érdekelt nagyra értékelte az Ügynökség eredményeit.

Az Ügynökség jó ár-érték arányt biztosít, mivel eredményei és tevékenységei elérésének, illetve kezelésének költségei kedvezőbbek más hasonló méretű és feladatkörrel rendelkező uniós ügynökségek azonos intézkedéseéhez képest, amint azt az összehasonlító esettanulmány is bemutatta¹⁸. Az európai szintű pozitív hatásokat, különösen a Reitox-hálózat összes tagja által alkalmazott standard mutatók kidolgozását, a kábítószeresekkel kapcsolatos politikák és intézkedések tesztjét, a fenyegető veszélyekkel kapcsolatos riasztási rendszert és a bevált gyakorlatok cseréjét, egyetlen nemzeti szervezet nem képes megvalósítani.

A fő teljesítménymutatók megvalósulása és a költségvetés végrehajtásának magas százalékos aránya arra utal, hogy az értékelési időszak elején elfogadott decentralizált irányítási modell a várt eredményeket hozta. Ezek az eredmények azt mutatják, hogy a jelenlegi irányítás, szervezeti felépítés, irányítási rendszerek és munkamódszerek megfelelnek az Ügynökség műveleteinek. Lehetőség van az Ügynökség adminisztratív struktúrájának és munkamódszereinek némi egyszerűsítésére, például az információs és kommunikációs technológiai eszközök felülvizsgálatára és korszerűsítésére, valamint jobb belső tervezés megvalósítására tevékenységalapú költségvetések elfogadása révén.

Az Ügynökség javította internetes jelenlétét, és az érdekeltek elégedettségüket fejezték ki a tájékoztatással és a kommunikációval kapcsolatban, igen hatékonyan tartva azt. A nemzeti érdekeltek, elsősorban a politikai döntéshozók és a szakemberek megszólítását illetően még mindig van lehetőség további javulásra.

D. Koherencia

A koherencia kritériuma azt vizsgálta, hogy az Ügynökség tevékenységei és célkitűzései milyen mértékben támogatták a legfontosabb uniós szakpolitikai fejleményeket, és egészítették ki más uniós ügynökségek és a tagállamok által hozott intézkedéseket, ideértve a szabályozási keretrendszerrel való összhangot is. E kritérium figyelembe vette a decentralizált ügynökségekre vonatkozó közös megközelítéssel¹⁹ való összhangot és az Ügynökség hároméves stratégiáinak és munkaprogramjainak²⁰ az alapító rendelet célkitűzéseinek, a

¹⁸ Az összehasonlító esettanulmány az Ügynökséget hét szempont alapján hasonlította össze az Alapjogi Ügynökséggel (FRA); a külső értékelésről szóló zárójelentés 4. melléklete. Ezenfelül az esettanulmány az Ügynökség költségvetését is összehasonlította az Alapjogi Ügynökség, az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA) és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) költségvetésével; lásd a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum VI.C. szakaszát.

¹⁹ A „közös megközelítéssel” kapcsolatos további információkért lásd: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_hu.pdf

²⁰ 2013–2015: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf and 2016–2018: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN_.pdf

2013–2020-as időszakra szóló, kábítószer elleni uniós stratégiának²¹, az uniós cselekvési terveknek²², valamint az európai biztonsági stratégiának²³ való megfelelését is.

A külső értékelés másodelemzése nagyfokú koherenciát talált a szabályozási keretrendszer és a hároméves stratégiákban és munkaprogramokban meghatározott célkitűzések és tevékenységek között. A két stratégiai dokumentumban meghatározott valamennyi célkitűzés összhangban van az alapító rendelettel, és visszavezethető arra. Az Ügynökség tevékenységei a kábítószer iránti kereslet és kínálat kérdéseivel egyszerre foglalkozva, bár utóbbi esetben korlátozottabb mértékben, valamint technikai támogatás és szakértelem uniós intézmények részére történő biztosításával a drogpolitika területén nagymértékben hozzájárultak a szélesebb körű uniós prioritások megvalósulásához. Míg azonban az alapító rendelet az I. mellékletben kifejezetten hangsúlyozza, hogy a politoxikomán kábítószer-használattal kapcsolatos új tendenciákra vonatkozó adatokat nyomon kell követni, ez nem jelenik meg az Ügynökség stratégiai dokumentumokban meghatározott célkitűzéseiben, és továbbra sincs teljeskörűen megvizsgálva.

Bebizonyosodott, hogy az Ügynökség hároméves stratégiákban felsorolt célkitűzései és tevékenységei összhangban vannak a kábítószer elleni uniós stratégiával és az uniós cselekvési tervekkel. Az európai biztonsági stratégiával való koherenciát támasztja alá többek között a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökségével (Europol) folytatott kiterjedt közös munka, ideértve számos közös kiadványt, mint például az európai kábítószerpiaci jelentéseket²⁴, valamint a „Drugs and the darknet” („Kábítószer és a darknet”) című legújabb kiadványt²⁵ is.

Jóllehet az Ügynökség a korábbi értékelési időszakhoz képest előrehaladást ért el a kínálati oldallal kapcsolatos kérdések kezelése terén, e területen még mindig van lehetőség további javulásra. Az Ügynökség kínálati oldali mutatókat dolgozott ki, és szorosan együttműködött az Europollal a kábítószer-kínálattal kapcsolatos kérdésekben. A kábítószer-kínálattal kapcsolatos kérdéseket érintő adatgyűjtést azonban tovább kell javítani²⁶. Ennek érdekében a nemzeti kapcsolattartó pontoknak (az Ügynökség legfontosabb adatszolgáltatóinak) további adatokat kell rendelkezésre bocsátaniuk.

Az Ügynökség megfelel a decentralizált ügynökségekre vonatkozó közös megközelítésnek. A jelenlegi eszközök és mechanizmusok jól működnek, és megfelelőek az elszámoltathatóság és az általános teljesítmény megfelelő értékelésének biztosításához. A hároméves stratégiák és munkaprogramok, valamint a gazdálkodási terv végrehajtásának nyomon követésére nyomonkövetési tevékenységek útján kerül sor. Az egyértelmű fő teljesítménymutatók kidolgozása pozitív; ezek azonban megváltoztak az értékelési időszak alatt, és ezért az időbeli és a korábbi értékeléssel való összehasonlításra részben nem volt lehetőség. Ezenfelül az

²¹ HL C 402., 2012.12.29., 1. o.

²² Az EU kábítószer elleni cselekvési terve (2013–2016) (HL C 351., 2013.11.30., 1. o.); az EU kábítószer elleni cselekvési terve (2017–2020) (HL C 215., 2017.7.5., 21. o.).

²³ COM(2015) 185 final.

²⁴ 2016: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>; 2013: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en

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

²⁶ A helyzetképpel kapcsolatban lásd az EMCDDA és az Europol „Improved drug supply indicators for Europe: progress report” („Javított kábítószer-kínálati mutatók Európa számára: eredményjelentés”) című közös kiadványát, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

Ügynökség még nem hajtotta végre a közös megközelítés egyes intézkedéseit, különösen a tevékenységalapú irányítás és a tevékenységalapú költségvetések tekintetében. A külső értékelés a közös megközelítésnek való teljes körű megfeleléshez hiányzó egyéb elemeket is feltárt, amelyeket a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum ismertet.

A más uniós ügynökségekkel, többek között az Europollal, az Európai Gyógyszerügynökséggel (EMA), az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központtal (ECDC) és az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségével (Eurojust) fennálló koherenciát ezen ügynökségek egymás munkaprogramjainak kölcsönös áttekintésével segítették elő. Ezenfelül az Ügynökség – többek között az „EMCDDA Strategy 2025”-ben meghatározott – célkitűzései és tevékenységei kiegészítik az Európai Bizottság és más európai ügynökségek célkitűzéseit és tevékenységeit.

Szinergiák jöttek létre az Európai Bizottsággal a kábítószer-prekursorok terén, az Europollal és az Európai Gyógyszerügynökséggel az új pszichoaktív anyagok tekintetében, az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központtal a kábítószer-használattal terjedő fertőző betegségekkel kapcsolatos közös kiadványok és missziók révén, valamint a Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökséggel bevált gyakorlatok közegészségügy terén történő kialakítása tekintetében. A jobban kiaknázandó szinergiák közé tartozik az Európai Bizottság egészségügyért felelős részlegével (Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság) fennálló kapcsolat.

Általánosságban elmondható, hogy néhány átfedés áll fenn más ügynökségekkel, mivel az Ügynökség különleges pozíciót tölt be az uniós kábítószerhelyezetet illetően. Ennek megfelelően csupán minimális párhuzamosság áll fenn, ugyanakkor nagy a szinergiák valószínűsége. Az Ügynökség másik ügynökséggel való esetleges összevonását az érdekeltek nem tartották kívánatosnak²⁷.

A tagállamok kábítószerekkel kapcsolatos szakpolitikai célkitűzéseivel fennálló koherenciát illetően a válaszadók kisebb része vélte úgy, hogy az Ügynökség tevékenységei némileg következetlenek voltak. Ezt annak tudták be, hogy számos tagállam a függőségeket együttesen kezelő megközelítést alkalmaz kábítószer-politikai célkitűzéseinek meghatározásakor, míg az Ügynökség hatásköre nem terjed ki a legális szerekre és a szenvedélybetegségekre. Az Ügynökség ezért nem tud más függőségekkel kapcsolatos adatokat szolgáltatni a tagállamok részére szakpolitikáik alátámasztásához.

Az Ügynökség közös tevékenységeket folytat, és szinergiákat alakított ki az Europollal, az Európai Unió Büntető Igazságügyi Ügynökségével (CEPOL) és az Eurojusttal az uniós kábítószer-piacca kapcsolatos biztonsági kérdések tekintetében. Az Ügynökség nyomkövetési és tudományos szakértelme a kábítószerekkel kapcsolatos biztonsági kérdéseket uniós összefüggésbe helyezve kiegészítette az Europol műveleteit. Az Ügynökség nagyobb támogatást tudna nyújtani a biztonsági kérdések tekintetében kínálati oldali mutatók és megfelelő adatkészletek kidolgozásával.

Az „EMCDDA International Cooperation Framework 2018–25” („EMCDDA nemzetközi együttműködési keret 2018–25”)²⁸ e területen összehangolja az Ügynökség tevékenységeit az

²⁷ Ezen az állásponton volt az összes megkérdezett érdekelt 54%-a. Ezenfelül a nyilvános konzultáció csaknem valamennyi résztvevője egyértelmű választ adott az Ügynökség esetleges megszüntetésével vagy más szervezettel való összevonásával kapcsolatban.

²⁸

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

„EMCDDA Strategy 2025”-tel. Az Ügynökség ugyanakkor nagyobb hangsúlyt helyezhetne annak megértésére, hogy a kábítószerrel kapcsolatos globális kérdések és a szakpolitikai fejlemények milyen hatással vannak az uniós kábítószerhelyzetre.

Az értékelés jelentős mértékű átfedést tárt fel a tagállamoknak az Ügynökséggel és az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatalával szemben fennálló éves jelentéstételi kötelezettségeit illetően. Javaslat született arra, hogy a két ügynökségnek együtt kell működni az ahhoz szükséges lehetséges megoldások azonosítás érdekében, hogy a tagállamok jelentéstételi folyamatait optimalizálják és észszerűsítsék, ezáltal javítva a jelentett adatok minőségét.

E. Uniós hozzáadott érték

Az uniós hozzáadott érték kritériuma az Ügynökség pozitív hatásait vizsgálta ahhoz viszonyítva, hogy mit lehetett volna elérni pusztán nemzeti szinten. Még pontosabban, e kritérium azt értékelte, hogy az Ügynökség milyen mértékben képes a tagállamok nyomunkövetési tevékenységét és kábítószerrel kapcsolatos problémákra való reagálását javítani, és hogy a legfontosabb „ügyfelei” számára milyen mértékben bizonyult értékes információforrásnak. E kritérium az Ügynökség tevékenységeinek fenntarthatóságát is vizsgálta, és felmérte, hogy abban az esetben, ha az Ügynökséget megszüntetnék, lennének-e életképes alternatívák az Ügynökség feladatainak ellátását illetően.

Az Ügynökség kiváló hírnévnek örvend a kábítószerrel kapcsolatos széles körű, tudományos és megbízható információk forrásaként. Az Ügynökséget az uniós szintű adatok legfontosabb forrásának tekintik, és azt a nemzeti, uniós és nemzetközi érdekeltek, különösen a politikai döntéshozók, valamint a területen dolgozó kutatók és szakemberek veszik igénybe.

Az Ügynökség jelentős mértékben hozzájárult az uniós és (kisebb mértékben) a nemzeti szintű szakpolitikai vita megalapozásához. Uniós szinten a tudományos és időszerű információk szolgáltatását és a kábítószerrel kapcsolatos politikák kialakításában, végrehajtásában és nyomon követésében való részvételt alapvető fontosságúnak tekintették annak biztosításához, hogy a politikai viták és a kábítószerrel kapcsolatos politikák konkrét tényeken alapuljanak. Nemzeti szinten a nemzeti hatóságok a bevált gyakorlatok cseréjét és a legaktuálisabb problémákra vonatkozó, tényeken alapuló információk előállítását tartották különösen lényegesnek. Úgy tűnik azonban, hogy egyes tagállamokban nem az Ügynökség a kábítószerrel kapcsolatos információk elsődleges forrása, ami arra enged következtetni, hogy az Ügynökség nagyobb szerepet vállalhatna nemzeti szinten és a szakemberek bevonásában való kezdeményezőbb fellépéssel.

Az értékelés megállapította, hogy az Ügynökség fő hozzáadott értéke a kábítószerrel kapcsolatos adatgyűjtési rendszer létrehozása és a részére adatokat szolgáltató országok arra való kötelezése, hogy közös módszertan és közös kábítószer-keresleti és -kínálati mutatók alkalmazásával szisztematikusan kövessék nyomon a kábítószer-jelenséget. Ez biztosítja az összegyűjtött adatok minőségének és összehasonlíthatóságának magas szintű egységességét, lehetővé téve az Ügynökség számára, hogy elemezze az információkat, és átfogó áttekintést nyújtson az uniós kábítószerhelyzetről. Az uniós szintű áttekintést nagyra értékelik a nemzeti hatóságok, amelyek ezen áttekintés alapján dolgozzák ki tényeken alapuló szakpolitikáikat, követik nyomon a kábítószerrel kapcsolatos politikáik és beavatkozásaik eredményességét, és térképezik fel az Európa más részein jelentkező trendeket, ezáltal javítva a kábítószer-jelenség figyelemmel kísérésére és az arra való reagálásra való kapacitásukat. A támogatás

egyéb formái, mint például a bevált gyakorlatok cseréje, a rendelkezésre bocsátott módszertani útmutató és az Ügynökségnek az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó uniós riasztási rendszerben való részvétele hozzáadott értéknek tekinthető ahhoz képest, amit a tagállamok önállóan érhetnének el.

Az értékelés megvizsgálta, hogy az Ügynökségre bízott tevékenységek milyen mértékben lennének kevésbé hatékonyak, ha azokat uniós vagy nemzeti szinten más intézmények látnák el. A vizsgálat alapján ez tekinthető a leghatékonyabb megoldásnak, mivel más alternatívák (például a tevékenységek Bizottság, tagállamok vagy nemzetközi szervezetek általi ellátása) veszélyeztetnék az elemzés minőségét, a tevékenységek folyamatosságát, valamint a jelenség közös értelmezését, amely lehetővé teszi az EU számára, hogy a nemzetközi fórumokon egységesen lépjen fel.

Az Ügynökség megszüntetése kedvezőtlen hatást gyakorolna valamennyi érintett érdekeltre, különösen a politikai döntéshozókra, akiknek tényeken alapuló szakpolitikáik megalapozásához szükségük van az Ügynökség által biztosított objektív információkra. Az Ügynökség hiánya azt eredményezné, hogy megszűnne a kábítószer-jelenség uniós szintű áttekintése, mivel a tagállamok által gyűjtött adatok töredezettek lennének, illetve számos esetben nem állnának rendelkezésre, ami jelentős következményekkel járna nemzeti, uniós és nemzetközi szinten.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

A külső tanulmánnyal alátámasztott értékelés arra a következtetésre jutott, hogy a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA) jól működik. Az értékelés mind az öt értékelési kritérium tekintetében kedvező, azonban számos területen még mindig van lehetőség további javulásra, amint az az alábbiakban, illetve a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumban részletesebben bemutatásra kerül.

Összességében az értékelés arra a következtetésre jutott, hogy az Ügynökséget Európában és nemzetközi szinten is a kiválóság gyűjtőhelyének tekintik. Az Ügynökség által összeállított információk tényszerűek, objektívak, megbízhatóak és megalapozottak. Az Ügynökség tevékenységei fontosak uniós és – különböző mértékben – nemzeti szinten. Az Ügynökség munkája összhangban van az Unió kábítószer-politikai célkitűzéseivel és az uniós intézmények, más uniós ügynökségek, illetve nemzetközi szervezetek munkájával. Az Ügynökség munkájának uniós hozzáadott értéke magas. A rendelkezésre álló adatok korlátain belül az értékelés arra a következtetésre jutott, hogy az Ügynökség hatékonyan használta fel a rendelkezésre álló emberi és pénzügyi erőforrásokat, ugyanakkor egyszerűsítési lehetőségeket is feltárt.

Még mindig van lehetőség javulásra a (különösen az informatikai eszközökkel kapcsolatos) technológiai fejlődés, az előremutatóbb termékek rendelkezésre állása, a tudományos közösséggel, illetve az általános szakemberekkel fennálló kapcsolat és a lakossági tájékoztatás terén. Az adatszolgáltatás javítható az összehasonlíthatóság és az érintett adatkészletek tekintetében (különösen a kábítószer-kínálattal kapcsolatos kérdések esetében annak érdekében, hogy az Ügynökség jobban nyomon tudja követni a kábítószer-politika kínálati oldallal kapcsolatos kérdéseit). Átfedések vannak az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatalának való adatszolgáltatás tekintetében. A politoxikomán kábítószer-használat és a tagállamok nemzeti kábítószer-politikájuk értékelésében való támogatása olyan területek,

amelyek esetében az Ügynökség hozzájárulása hozzáadott értéket jelent. A harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel való együttműködés tovább erősíthető, azonban csak az Ügynökség megbízatásával összhangban. Az értékelés nem alakított ki végleges álláspontot az Ügynökség hatáskörének egyéb tiltott és legális szerekre, valamint szenvedélybetegségekre való esetleges jövőbeli kiterjesztését illetően.