



Bryssel den 24.7.2020
COM(2020) 606 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

EU:s agenda och handlingsplan för narkotika 2021–2025

I. Inledning – Förnyade insatser för att ta itu med narkotikasituationen på ett övergripande sätt

I enlighet med den nya strategin för säkerhetsunionen 2020–2024 avser kommissionen att förstärka EU:s insatser mot olaglig narkotika avsevärt, genom en kraftfull ny EU-agenda för narkotika. Förutom inverkan på enskilda i form av förlust av människoliv, försämrad hälsa och outnyttjad potential kan skadeverkningar även ses i form av försämrad livskvalitet i samhällen som påverkas av narkotikaproblem. Den olagliga narkotikamarknaden i EU uppskattas motsvara ett *lägsta* detaljhandelspris på 30 miljarder euro per år, vilket utgör en viktig inkomstkälla för organiserade kriminella grupper i EU.¹ Det är viktigt att uppmärksamma de betydande ekonomiska skador som kan hänföras till narkotikaanvändning och mer allmänt den betydande indirekta negativa inverkan som narkotikamarknaden har genom sina kopplingar till bredare kriminell verksamhet, störningar i den lagliga ekonomin, våld i samhället, skador på miljön och genom att fungera som en viktig drivkraft för korruption som kan undergräva en god samhällsstyrning.

Alla tillgängliga uppgifter² visar att tillgången på narkotika i Europa sammantaget fortfarande är hög för både naturlig och syntetisk narkotika. I allt högre grad kännetecknas den europeiska narkotikamarknaden av att allmänheten har tillgång till en mängd olika sorters narkotika med hög renhet och hög styrka, vanligen till samma eller lägre pris i realvärde än under det senaste årtiondet. Användningen av heroin och andra opioider står fortfarande för den största andelen narkotikarelaterade skadeverkningar. Balkanrutten förblir den huvudsakliga leden för heroininförsel till EU, medan mycket av den marijuana som beslagtogs fortfarande förefaller härstamma från västra Balkan. Kokainmarknaden är den näst största olagliga narkotikamarknaden i EU, efter cannabis. Användningen av containrar för kokainsmuggling innebär att det numera är vanligt med beslag av stora mängder narkotika i hamnar, och det kokain som beslagtogs på grossistnivå i Europa har en hög renhetsgrad, ofta över 85 %. Nordafrika förefaller utvecklas till en alltmer betydelsefull transitpunkt för både luft- och sjötransport av kokain- och cannabisarts avsett för den europeiska marknaden och eventuellt för andra marknader.

Dessutom sker en betydande produktion av cannabis och syntetisk narkotika inom EU. När det gäller nya psykoaktiva substanser har det skett en nedgång i antalet första upptäckter i Europa, men dessa fortsätter att skeppas främst från Kina och Indien – som även är de huvudsakliga källorna till de narkotikaprekursorer som främst används för olaglig framställning av syntetisk narkotika i EU. EU förefaller också i allt större utsträckning användas som ett transitområde för vissa typer av narkotika, t.ex. kokain avsett för andra marknader, och narkotika såsom mycket starka syntetiska opioider saluförs i allt större utsträckning på nätet och skickas med post. Slutligen blir narkotikafenomenet allt mer globalt i dagens sammanlänkade värld. Detta har medfört att det internationella samfundet har kommit överens om att stärka sina insatser, utöka samarbetet och påskynda genomförandet av gemensamma åtaganden för att ta itu med

¹ EMCCDA och Europol (2019). *EU Drug Markets Report* (rapport om narkotikamarknaden i EU).

² Se fotnot 1.

den globala narkotikasituationen, som en del av 2019 års ministerdeklaration från FN:s narkotikakommission³.

Organiserade kriminella grupper, av vilka mer än en tredjedel är direkt inblandade i narkotikamarknaderna⁴, är också mycket anpassningsbara. Under covid-19-pandemin har transporter av stora partier av narkotika mellan medlemsstaterna inte påverkats nämnvärt trots den begränsade rörligheten.⁵ Nedstängningsåtgärderna i samband med covid-19 störde emellertid tillfälligt den globala narkotikamarknaden, vilket ledde till viss brist på och högre priser för vissa typer av narkotika.⁶ Den sociala distanseringen medförde också störningar på distributionsnivå i Europa, och den instabila situationen ledde till ökat våld mellan leverantörer och distributörer på mellannivå.⁷ När det gäller narkotikans inverkan på hälsan kan efterfrågan på narkotikabehandling och skadebegränsande tjänster tänkas fortsätta att öka, samtidigt som kontinuiteten i vården av personer som använder narkotika har visat sig vara en utmaning i vissa medlemsstater på grund av personalbrist, avbrott i tjänsterna och stängningar.⁸ Eftersom situationen förändras snabbt är det lika viktigt att i ett tidigt skede identifiera och utveckla lämpliga reaktioner på den rådande pandemins potentiella effekter på narkotikarelaterade tjänster, narkotikaanvändning och verksamheten på narkotikamarknaden på medellång och lång sikt.

Utvärderingen av EU:s narkotikastrategi 2013–2020⁹ och dess två på varandra följande motsvarande handlingsplaner¹⁰ bekräftade att narkotikafenomenet och utmaningarna i samband med detta kräver fortsatta insatser på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå. Bland slutsatserna bör det noteras att säkerhets- och hälsoaspekter som härrör från olagliga narkotikamarknader fortfarande är av central betydelse för hanteringen av narkotikafenomenets bredare och övergripande aspekter.¹¹ Vi måste bygga vidare på det arbete som har utförts tidigare inom ramen för EU:s narkotikastrategi och som återspeglas i de specialiserade EU-organen för rättsliga och inrikes frågor, särskilt när det gäller samordning och samarbete, aktiv diskussion och analys, stärkt dialog och samarbete på internationell nivå samt ökad förståelse för alla aspekter av narkotikafenomenet och insatsernas effekter. EU behöver ett paradigmskifte inom narkotikapolitiken. Därför ska denna agenda stärka EU:s strategi när det gäller

³ FN:s narkotikakommission, *Ministerial declaration on strengthening our actions at the national, regional and international levels to accelerate the implementation of our joint commitments to address and counter the world drug problem* (ministerdeklaration om att stärka åtgärderna på nationell, regional och internationell nivå för att påskynda genomförandet av de gemensamma åtagandena för att ta itu med och motverka narkotikaproblemet i världen).

⁴ Se fotnot 1.

⁵ EMCDDA och Europol, *EU Drug Markets – Impact of COVID-19* (EU:s narkotikamarknader – Påverkan från covid-19) maj 2020.

⁶ Se vidare fotnot 5.

⁷ Se fotnot 5.

⁸ Se vidare EMCDDA (mars 2020). *The implications of COVID-19 for people who use drugs (PWUD) and drug service providers* (konsekvenserna av covid-19 för narkotikaanvändare och för dem som tillhandahåller tjänster till dessa personer).

⁹ EUT C 402, 29.12.2012, s. 1.

¹⁰ EUT C 351, 30.11.2013, s. 1 och EUT C 215, 5.7.2017, s. 21.

¹¹ För resultaten från utvärderingen, se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar: *Evaluation of the EU Drugs Strategy 2013-2020 and EU Action Plan on Drugs 2017-2020*, juli 2020, SWD(2020) 150 final.

narkotikafrågor och tillhandahålla en kraftfull agenda för narkotikapolitiken för att driva på konkreta och ambitiösa förändringar. Ansträngningarna ökas inom alla dimensioner av narkotikapolitiken, särskilt säkerhetssidan, där den är kraftfullare och tillhandahåller konkreta åtgärder för att hantera tidigare brister.

EU:s agenda för narkotika har utarbetats i samråd med medlemsstaterna och berörda aktörer. Den beaktar halvtidsutvärderingen¹² och den slutliga utvärderingen av EU:s narkotikastrategi 2013–2020 och dess två på varandra följande handlingsplaner. Den behandlar narkotikasituationen såsom den beskrivs i EU:s flaggskeppsrapporter om narkotika från 2019 (den årliga europeiska narkotikarapporten¹³ från Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (EMCDDA) och rapporten om narkotikamarknaden i EU¹⁴ från EMCDDA och Europol) samt UNODC:s *World Drug Report*¹⁵. De uppgifter som det hänvisas till i EU:s agenda för narkotika kommer från dessa rapporter. Agendan tar också hänsyn till den europeiska vägledningen om hälso- och sjukvårdsrelaterade och sociala reaktioner vid narkotikaproblem¹⁶, som innehåller en granskning av tekniska belägg för vilka insatser som är effektiva mot narkotikaanvändning.

II. Mål och vägledande principer för EU:s narkotikapolitik

Mot bakgrund av den allvarliga situationen med narkotikahandeln och användningen av olaglig narkotika i Europa intar EU:s agenda för narkotika en evidensbaserad, integrerad, balanserad och sektorsövergripande hållning gentemot narkotikafenomenet på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå.

Syftet med EU:s agenda för narkotika är att skydda medborgarna genom bättre samordnade åtgärder som kommer att i) få en betydande och mätbar inverkan på säkerhets- och hälsofrågor i samband med narkotikaanvändning och narkotikamarknadens verksamhet och ii) ta itu med både de direkta och indirekta konsekvenserna av detta problem, inbegripet kopplingar till våld och andra typer av allvarlig brottslighet, relaterade hälso- och samhällsproblem, miljöskador och samtidigt öka allmänhetens och politikernas medvetenhet om dessa frågor.

EU:s agenda för narkotika grundas på följande vägledande principer:

a. Europeiska unionens grundläggande värden och de grundläggande principerna i EU-rätten: respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, solidaritet, rättsstatsprincipen, säkerhet och mänskliga rättigheter.

¹² COM(2017) 195 final.

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 UNODC, *World Drug Report 2020*.

¹⁶ *Health and social responses to drug problems: a European guide* (hälso- och sjukvårdsrelaterade och sociala reaktioner på narkotikaproblem: en europeisk vägledning), EMCDDA.
http://www.emcdda.europa.eu/responses-guide_en

b. Ett tvärvetenskapligt tillvägagångssätt: för att genomföra EU:s agenda för narkotika måste alla partner på nationell nivå¹⁷, EU:s institutioner, organ och byråer (i synnerhet de fortsatta centrala aktörerna EMCDDA och Europol)¹⁸ samt industrin och det civila samhällets organisationer samarbeta mer och bättre.

c. Integrering med EU:s yttre åtgärder: Strategin och mål för EU:s agenda för narkotika bör genomföras på ett samordnat och integrerat sätt med EU:s yttre åtgärder. I takt med att hoten och säkerhetsproblemen utvecklas blir den interna och externa säkerheten alltmer sammankopplad. I förekommande fall krävs därför samstämmighet och nära samarbete mellan målen för EU:s agenda för narkotika och EU:s yttre åtgärder, för att skydda EU-medborgarna från narkotikarelaterade problem. EU:s yttre åtgärder i narkotikafrågor bör grundas på de kompletterande och ömsesidigt förstärkande principerna om delat ansvar, multilateralism och samordnade globala reaktioner.¹⁹

d. Vetenskapligt ledda, evidensbaserade insatser och främjande av innovation: Det krävs vetenskapliga insatser för att identifiera prioriteringar, uppnå synergier och samordning och sprida resultat på ett effektivt sätt. Insatserna bör intensifieras för att utveckla, anta och använda ny teknik för att bättre övervaka, analysera och reagera på trender och hot på de olagliga narkotikamarknaderna och för att öka beredskapen när det gäller att reagera på snabba förändringar.

EU:s agenda för narkotika tillhandahåller den politiska och strategiska ramen för att på ett ändamålsenligt och övergripande sätt ta itu med narkotikarelaterade säkerhetshot och utmaningar på folkhälsoområdet genom att alla relevanta instrument införs på lokal, nationell, europeisk och internationell nivå. Detta bör också göra det möjligt för EU att tala med en röst för att främja det evidensbaserade, integrerade, balanserade och sektorsövergripande tillvägagångssättet i EU:s agenda för narkotika. Detta är särskilt viktigt vid en strävan att stärka dialogen och samarbetet med tredjeländer, regioner och internationella organisationer samt i multilaterala forum.

I EU:s agenda för narkotika fastställs åtta strategiska prioriteringar för EU:s narkotikapolitik för de kommande fem åren inom tre huvudområden. För det första innehåller agendan en omfattande uppsättning förstärkta säkerhetsåtgärder som riktar sig mot alla aspekter av olaglig handel med narkotika från organiserade kriminella grupper till förvaltningen av de yttre gränserna samt olaglig distribution och tillverkning i EU. För det andra behandlas förebyggande av och medvetandehöjande åtgärder om narkotikans skadliga effekter, inbegripet kopplingen till våldsbrott och andra former av brottslighet. För det tredje är det lika viktigt att ta itu med narkotikarelaterade skador. Vi

¹⁷ Såsom brottsbekämpande myndigheter, tullmyndigheter inbegripet tulllaboratorier, gränsbevakningen, rättsväsendet, fängelser och kriminalvården, civila luftfartsmyndigheter och sjöfartsmyndigheter, posttjänster, aktörer inom forskning och innovation, sociala tjänster och narkotikabehandlingstjänster inbegripet hälso- och sjukvårdspersonal, utbildning och förebyggande sektorer.

¹⁸ Andra EU-byråer och EU-organ som hanterar narkotikafrågor är t.ex. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), Centrumet för analys av maritim underrättelseverksamhet beträffande narkotika (MAOC-N), Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), och Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) och Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC).

¹⁹ EU upprepar också sitt långvariga engagemang för den strategi som beskrivs i slutdokumentet från FN:s generalförsamlings extra session 2016 om narkotikaproblemet i världen <https://undocs.org/A/RES/S-30/1>.

måste se till att de som behöver hjälp får tillgång till effektiva behandlingar och att det finns en solid ram för risk- och skademinskning för att minska narkotikamissbrukets negativa konsekvenser för både människor som använder narkotika och deras familjer och samhällen. Inom EU:s nya agenda för narkotika uppmärksammas särskilt främjandet av en balanserad och övergripande strategi för narkotikaanvändning i fängelsemiljöer. Inom detta område krävs det på grund av dess specifika sammanhang en strategisk, strukturerad och samordnad strategi.

EU:s agenda för narkotika åtföljs av en handlingsplan för narkotika i **bilaga 1** som omfattar konkreta operativa steg och åtgärder som syftar till att underlätta genomförandet av de åtta strategiska prioriteringarna.

III. Strategiska prioriteringar

A) ÖKAD SÄKERHET – ATT STÖRA NARKOTIKAMARKNADERNA

1. Störa och lösa upp stora högriskgrupper som ägnar sig åt narkotikarelaterad organiserad brottslighet och som är verksamma i, har sitt ursprung i eller riktar sig till EU:s medlemsstater samt hantera kopplingar till andra säkerhetshot

Narkotikamarknaderna är gränsöverskridande och de narkotikarelaterade organiserade kriminella grupper som identifierats ägnar sig ofta åt flera olika typer av brottslighet. I EU är mer än en tredjedel av dem direkt inblandade i narkotikamarknaderna, och av dessa har ungefär två tredjedelar kopplingar till bredare kriminell verksamhet, inbegripet korruption²⁰ och penningtvätt, som möjliggör deras verksamhet. Olaglig narkotikahandel har också kopplingar till andra allvarliga brott, t.ex. människohandel²¹, smuggling av migranter och vapenhandel samt handel med falska, förfälskade, undermåliga och icke godkända läkemedel. Möjliga kopplingar till terroristfinansiering/terrorism har identifierats i ett begränsat antal fall.

Storskalig verksamhet när det gäller narkotikavolym eller vinster, liksom verksamhet som är mindre omfattande men särskilt skadlig på grund av den berörda narkotikans styrka, såsom syntetiska opioider, bör vara ett prioriterat mål på EU-nivå. Detta ska prioriteras i samverkan med EU:s policycykel för organiserad och allvarlig internationell brottslighet (Empact)²² som identifierar, prioriterar och hanterar hot genom en varubaserad strategi. Dessutom bör både mål på högsta nivå och fastställda mål på medelhög nivå som är viktiga för att upprätthålla den operativa kontinuiteten hos organiserade kriminella grupper prioriteras för att störa deras ledningsstruktur. Insatser

²⁰ I samband med narkotikahandel har korruption en dubbel betydelse: organiserade kriminella grupper använder korruption som ett medel för att underlätta narkotikasmuggling, och de enorma intäkterna från olaglig narkotika driver på organiserade gruppers övergripande kapacitet till korruption i den lagliga ekonomin.

²¹ Narkotika och människohandel kan vara sammankopplade på tre allmänna, ibland överlappande, sätt, nämligen när narkotikahandel och människohandel bedrivs av samma organiserade kriminella grupper, när personer som utsatts för människohandel tvingas att spela en roll i narkotikahandeln, och när narkotika används som ett led i människosmugglingen för att underlätta och bibehålla exploateringen av sårbara personer. Se COM(2018) 777 final och *Implementation of the Eurojust Action Plan against Trafficking in Human Beings 2012–2016 – Final evaluation report*, Eurojust 2017.

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

bör rikta sig mot alla aktörer i kedjan som är tillräckligt erfarna för att ha en roll som säkerställer den operativa kontinuiteten.

För det andra bör fokus läggas på följande: frysning och förverkande av de enorma kriminella vinsterna från narkotikahandel och relaterade brott för att de organiserade kriminella grupperna ska förlora förmågan att delta i framtida brott och infiltrera den lagliga ekonomin. För att effektivt bekämpa narkotikahandeln måste vi se till att olagliga vinster inte går tillbaka till narkotikakedjan och inte möjliggör brottsliga beteenden såsom korruption och våld eller andra former av allvarlig och organiserad brottslighet, såsom människohandel eller till och med terrorism. Dessutom bör åtgärder övervägas för att begränsa den kriminella användningen av verktyg som möjliggör narkotikahandel, såsom utrustning i laboratorier för framställning av narkotika, skjutvapen, förfälskade dokument och krypteringsteknik. Slutligen kan användningen av beslagtagna och förverkade hjälpmedel till och vinning av brott med anknytning till narkotika användas till stöd för åtgärder för att minska tillgången till och efterfrågan på narkotika.

För det tredje bör det befintliga samarbetet förbättras och ett strukturerat samarbete med ursprungs- och transitländer, regioner och relevanta regionala organisationer eftersträvas, bland annat genom mer målinriktade stöd- och samarbetsprogram som systematiskt omfattar relevanta EU-organ, särskilt Europol och EMCDDA, när det gäller samarbete för förebyggande av narkotikarelaterad brottslighet och brottsbekämpning, samt genom att vidta åtgärder mot kopplingar till andra former av organiserad brottslighet. Det är viktigt att stärka Europol och EMCDDA så att de har de resurser som krävs för att kunna stödja medlemsstaternas narkotikarelaterade operativa åtgärder. I detta sammanhang kommer det också att krävas förstärkta operativa åtgärder inom ramen för Empact. Förutom att främja och stödja samarbete inom internationell brottsbekämpning och kontrollorgan för narkotika, ska åtgärder enligt denna prioritering kontinuerligt sträva efter att ta itu med de grundläggande orsakerna till och de viktigaste drivkrafterna bakom organiserad brottslighet och öka lokalsamhällenas motståndskraft.

Prioritetsområden för insatser:
1.1. Riktade åtgärder mot högriskgrupper inom organiserad brottslighet som är verksamma över hela EU och på gränsöverskridande narkotikamarknader samt störning av kriminella affärsmodeller, särskilt sådana som främjar samarbete mellan olika grupper som ägnar sig åt organiserad brottslighet.
1.2. Vinster och hjälpmedel från organiserade kriminella grupper som är verksamma på narkotikamarknaderna och social återanvändning av förverkade tillgångar.
1.3. Internationellt samarbete med tredjeländer eller regioner och medverkan från relevanta EU-organ.

2. Öka upptäckten av olaglig storskalig handel med narkotika och narkotikaprekursorer vid EU:s införsel- och utförselställen

Narkotikamarknaderna i EU måste betraktas ur både globala och regionala perspektiv.²³ Olika regioner har särskilda utmaningar som gör att vissa införsel-/utförselställen vid

²³ Utvecklingen av narkotikaproduktionen i Latinamerika och Afghanistan har en tydlig inverkan på EU:s narkotikamarknad. Kina (och i mindre utsträckning Indien) är viktiga som ursprungsländer för narkotikaprekursorer och nya psykoaktiva substanser. I vissa grannländer, såsom Marocko, Turkiet

EU:s sjö-, land- eller luftgränser är högt prioriterade när det gäller olaglig storskalig handel med narkotika och prekursorer, vilket omfattar nya och inte kontrollerade eller övervakade kemiska prekursorer. Särskilt ska ”designade prekursorer”²⁴ uppmärksammas, eftersom dessa kemikalier för närvarande främst används vid olaglig framställning av syntetisk narkotika i EU och medför särskilda utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna. De införsel- och utförselställen (nav) som används för narkotikahandel i containrar eller frakt kan orsaka störningar i EU:s handel, främja korruption och undergräva en god samhällsstyrning. Dessutom har EU:s yttre gränser (sjö-, land- och luftgränser) inneboende svagheter som kan utnyttjas i samband med narkotikahandel. I synnerhet havsområdena och luftfartsområdena kring EU:s gränser är strategiskt viktiga för bevakningen då de kan utnyttjas av narkotikahandlare. Mer än 70 % av EU:s yttre gränser utgörs av vatten.

Således bör viktiga kända hamnar, flygplatser och införsel- och utförselställen i EU som används som nav för storskalig narkotikahandel tas upp på en förteckning över högprioriterade insatser mot narkotikahandel. Åtgärderna bör omfatta förbättrad tullriskanalys av containrar och frakt, profilering, underrättelseutbyte och effektivt samarbete bland och mellan relevanta EU-organ och brottsbekämpande myndigheter, tullmyndigheter och gränsbevakningen i medlemsstaterna och relevanta organ i partnerländer. Förbättrat informationsutbyte och ett närmare samarbete mellan tull- och polismyndigheter har konstaterats vara avgörande i kampen mot narkotikasmuggling. Uppmärksamhet bör också ägnas åt att vidareutveckla och utvidga åtgärder mot korruption i förhållande till dessa nav och att upptäcka eventuella omflyttningseffekter till följd av effektiva insatser.

Vidare är det viktigt att bevaka sjö-, land- och luftgränser för olagliga gränsövergångar i samband med narkotikahandel. Inom denna ram bör åtgärderna för att bilda sig en lägesuppfattning vid alla EU:s yttre gränser förstärkas, även inom ramen för Frontex, i samarbete med medlemsstaterna. Luft- och sjögränser bör prioriteras på grund av inneboende sårbarheter, begränsad övervakning samt den strategiska betydelsen av det område som är öppet för allmänflyg²⁵, liksom Atlanten och Medelhavet. Under covid-19-pandemin fortsatte sjöfarten relativt obehindrat, vilket gjorde att de organiserade kriminella grupper som är inblandade i storskaliga transporter av narkotika till Europa kunde fortsätta sin handel.²⁶ Åtgärder såsom de som genomförs av Centrumet för analys av maritim underrättelseverksamhet beträffande narkotika (MAOC-N) bör stärkas och utvidgas. Detta omfattar t.ex. övervakning av intressanta fartyg och flygplan som transporterar olaglig narkotika på öppna havet och i luftrummet kring de sjögränser och det luftrum i EU som man vet missbrukas, med målet att hejda dem innan eller när de når sitt första inreseställe i EU. I detta sammanhang utgör det område som är öppet för allmänflyg också en risk för säkerheten i EU och missbrukas i allt högre grad av

och länderna på västra Balkan, finns det organiserade kriminella grupper med nära anknytning till etniska grupper som är bosatta i EU, vilket gör att dynamiken ändras när det gäller tillgången på narkotika. Afrika är viktigt på grund av sin växande roll som handels- och transitområde. Se fotnot 1.

²⁴ Designade prekursorer är nära kemiska släktingar till en förtecknad narkotikaprekursor vilka har tillverkats för att kringgå myndigheternas kontroller.

²⁵ Luftfart kan delas in i regelbunden lufttrafik, inbegripet passagerar- och fraktflygningar på reguljära rutten, och allmänflyg, vilket omfattar alla andra kommersiella och privata civila flygningar.

²⁶ Se fotnot 5.

narkotikahandlare, samtidigt som det fortfarande inte övervakas tillräckligt. Internationellt samarbete inom sjö- och luftfart är fortsatt avgörande för att förbättra underrättelseverksamheten och medlemsstaternas och EU:s gränssäkerhetsorgans förmåga att vidta åtgärder i realtid.

Prioritetsområden för insatser:
2.1. Smuggling av narkotika till och från EU med hjälp av etablerade handelskanaler (lagliga kanaler).
2.2. Olaglig eller odeklarerad passage av EU:s gränser.

3. Förstärka den ändamålsenliga övervakningen av logistiska och digitala kanaler som utnyttjas för distribution av medelstora och små volymer av narkotika och öka beslagtagandet av olagliga substanser som smugglas via dessa kanaler i nära samarbete med den privata sektorn

Narkotikamarknaden blir allt mer digital. Både vanliga webbmarknader och darknetmarknader används för försäljning av narkotika på nätet, liksom sociala medier och mobilappar. Användningen av denna teknik har medfört att distributionen av narkotika, nya psykoaktiva substanser, de prekursorer och den utrustning som behövs för narkotikaframställning har underlättats betydligt och skapat nya utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna och folkhälsan. Handeln med narkotika med hjälp av post- och expresstjänster påverkar samtliga medlemsstater, och ett antal länder ser avsevärda öknings av brev och paket som innehåller narkotika.²⁷ Postförsändelsernas specifika rutter kan variera stort, inbegripet direkta rutter från källan till destinationen eller via EU:s transitknutpunkter och platser utanför EU. Dessa postförsändelser kan antingen ha sitt ursprung i EU eller utanför EU:s yttre gränser.

Det finns således ett behov av förbättrad och samordnad övervakning och analys av de hot som tillgången till narkotika via sociala medieplattformar, appar och internet-/darknetmarknader²⁸ medför, samt av användning av onlinebetalningar (inbegripet kryptovalutor) och krypterad digital kommunikation. I detta sammanhang bör samarbetet med den privata sektorn ökas.

Dessutom krävs det strängare övervakning av transporter som innehåller olagliga substanser i nära samarbete med post- och expresstjänster. Den roll som ny teknik och artificiell intelligens har kan undersökas när det gäller att förbättra kontroller och förfaranden, inbegripet riskbedömning av postförsändelser²⁹, med möjlighet att fullt ut tillämpa avancerade elektroniska uppgifter på alla produkter som kommer från viktiga ursprungsländer (internationellt och inom EU).

²⁷ Se vidare fotnot 1.

²⁸ Exempelvis uppskattas omkring två tredjedelar av erbjudandena på darknetmarknaderna vara narkotikarelaterade, medan resten avser ett antal andra olagliga varor och tjänster. För mer information om digitalt möjliggjorda narkotikamarknader se fotnot 1.

²⁹ Postförsändelse: en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Sådana försändelser omfattar, förutom brevörsändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde.

Slutligen kan gränsöverskridande järnvägsförbindelser och flodkanaler och det område som är öppet för allmänflyg utnyttjas som möjliga kanaler för narkotikahandel. Dessa övervakas för närvarande inte tillräckligt av brottsbekämpande myndigheter. Det krävs en ökad medvetenhet för att stärka övervakningen samt riktade riskbaserade undersökningar av mindre sjö- och flodhamnar, små/lokala flygfält och järnvägsstationer.

Prioritetsområden för insatser:
--

3.1. Digitalt möjliggjorda narkotikamarknader.
--

3.2. Post- och expresstjänster.

3.3. Järnvägar och flodkanaler som löper genom hela EU och det område som är öppet för allmänflyg.
--

4. Avveckla framställning och bearbetning av narkotika, förhindra avledning av och handel med narkotikaprekursorer för olaglig framställning av narkotika och utrota olagliga odlingar

Narkotikaframställning medför hälso- och säkerhetsrisker samt skador på miljön. Att förhindra narkotikaframställning i Europa och i partnerländer kommer att bidra avsevärt till att minska tillgången på och tillgängligheten av narkotika på EU:s inre marknad och för export. EU:s roll som ett betydande produktionsområde för syntetisk narkotika och cannabis leder också till skador på miljön genom dumpning av kemiskt avfall och skapar risker både för dem som är inblandade och för de samhällen där produktionen är belägen. Varje år bortskaffas flera ton kemiskt avfall från framställning av syntetisk narkotika på olagliga dumpningsplatser. Exempelvis uppskattas framställningen av 1 kg amfetamin ge upphov till ungefär 20–30 kg avfall.³⁰ Produktionen av vissa prekursorer från alternativa kemikalier ger också upphov till en betydande mängd avfall, redan innan framställningen av syntetisk narkotika äger rum.

Mot denna bakgrund krävs det ytterligare insatser från de brottsbekämpande myndigheternas sida för att upptäcka och demontera laboratorier för olaglig syntetisk narkotika samt stoppa exporten av narkotika som framställs i EU. När det gäller miljöskador är det viktigt att ta itu med effekterna på miljön, hälsoriskerna och kostnaderna i samband med det kemiska avfall som genereras genom framställning av syntetisk narkotika, vilket också erkänns i Empact. Den övergripande skadan på miljön uppskattas vara hög, men det krävs ytterligare investeringar i övervakning och forskning för att bättre förstå de växande utmaningarna inom detta område.³¹ Slutligen måste frågor som rör avledning av narkotikaprekursorer och utvecklingen av designade prekursorer hanteras på EU-nivå.

Vidare upptäcks och förstörs allt fler cannabisodlingar inom EU eller i dess närområde.³² De brottsbekämpande myndigheterna bör vidta förstärkta åtgärder för att ta itu med odlingen av olaglig narkotika på ett bättre sätt. Dessutom bör odling av olaglig narkotika

³⁰ Se fotnot 1, s. 162–163.

³¹ I enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.

³² Se vidare fotnot 1.

i tredjeländer med möjlig inverkan på EU, särskilt opiumvallmo för heroinframställning och kokabuskar för kokainframställning, också hanteras genom ytterligare åtaganden om alternativa utvecklingsåtgärder såsom hantering av de bakomliggande orsakerna till olagliga narkotikaekonomier genom en integrerad strategi som kombinerar insatser för landsbygdsutveckling, fattigdomsbekämpning, socioekonomisk utveckling, främjande av tillgång till mark och markrättigheter, miljöskydd och klimatförändringar, främjande av rättsstatsprincipen, säkerhet och god samhällsstyrning i full överensstämmelse med internationella förpliktelser när det gäller mänskliga rättigheter och jämställdhetsåtaganden. Potentiella nya hot, såsom framställning av metamfetamin baserat på utvinning av efedrin och pseudoefedrin från växter som odlas i traditionella produktionsområden för opium och nya, modifierade eller mer kraftfulla stammar av etablerad växtbaserad narkotika, såsom cannabis och koka, måste också övervakas och deras eventuella inverkan på EU bedömas.

Prioritetsområden för insatser:
4.1. Framställning av syntetisk narkotika och miljöskador.
4.2. Odling i och utanför EU.

B) FÖREBYGGANDE OCH MEDVETANDEHÖJANDE ÅTGÄRDER

5. Förhindra narkotikaanvändning, förbättra brottsförebyggande åtgärder och öka medvetenheten om narkotikans negativa effekter på medborgare och samhällen

Efterfrågan på narkotika har ökat. Narkotikamarknadens olagliga karaktär medför att de som använder narkotika kan utsättas för ett stort antal skadeverkningar, vilket även kan drabba deras familjer och samhällen. Övergripande program för förebyggande och medvetandehöjande åtgärder är därför avgörande. Det finns redan många tillgängliga program, vilka är avsedda för tidig upptäckt och intervention, främjande av en hälsosam livsstil och förebyggande åtgärder, inbegripet program som finansieras av olika EU-fonder.³³ Det behövs emellertid ytterligare strategier för att bygga upp motståndskraften hos befolkningen i allmänhet liksom för att nå ut till dem som är mest sårbara. Trots de program som redan är på plats, saknas det sådana strategier på vissa områden eller så omfattar de åtgärder som inte bevisligen är effektiva. Våld som härrör från narkotikahandeln, inbegripet mord, bidrar till en känsla av osäkerhet i samhället. Det gör även öppna narkotikamarknader. Uppgifter om narkotikarelaterade mord tyder på att det är ett betydande fenomen i flera länder över hela EU.³⁴ På grund av den föränderliga affärsmodell som organiserade kriminella grupper använder finns det nu en växande risk att den europeiska narkotikamarknaden håller på att bli en drivkraft för ökat våld i våra samhällen och korruption inom EU. Nedstängningsåtgärderna på grund av covid-19 kan komma att driva på denna trend med mer rivalitet mellan narkotikarelaterade gäng.

Således bör evidensbaserade åtgärder för att förebygga och stödja grupper som löper risk att experimentera med narkotika och utveckla ett mönster med narkotikaanvändning prioriteras på grundval av de vetenskapliga kunskaperna om både de personer som är

³³ För en detaljerad översikt över narkotikarelaterade åtgärdsprogram, se EMCDDA:s evidensdatabas över narkotikarelaterade insatser, inbegripet förebyggande åtgärder, som finns på portalen för bästa praxis, <https://www.emcdda.europa.eu/best-practice/evidence-summaries>.

³⁴ Se vidare fotnot 1.

mest utsatta och de metoder som har visat sig vara effektiva. En viktig målgrupp för förebyggande verksamhet är skolor och ungdomar. Särskild uppmärksamhet måste dock även ägnas de grupper som har identifierats som särskilt sårbara, vilket omfattar barn och ungdomar som lever i familjer där föräldrarna har en historia av missbruk, personer med psykiska hälsoproblem, personer som är påverkade av olika former av kroniska smärtor/utmattningssyndrom, hemlösa, migranter och ensamkommande barn samt ungdomar som befinner sig i det straffrättsliga systemet. Behoven hos kvinnor som löper risk för narkotikaproblem måste också beaktas.

För det andra är det viktigt att uppmärksamma effekterna av narkotikarelaterad brottslighet och bemöta hoten från dessa brott, såsom våld, hotelser och korruption, och deras negativa effekter på den lagliga ekonomin. Det finns också ett behov av att bekämpa organiserade kriminella gruppers utnyttjande av utsatta grupper och personer med missbruksproblem. Att bekämpa och förebygga dessa hot är en stor utmaning som kräver samordnade åtgärder på EU-nivå och inom ett antal sektorer.

För det tredje är det viktigt med riktade medvetandehöjande åtgärder, bland annat för att främja en hälsosam livsstil bland ungdomar, barn och utsatta grupper, för att öka befolkningens motståndskraft mot narkotikaproblem. Syftet med att öka medvetenheten skulle kunna omfatta att öka den allmänna utbildningen om effekterna av narkotika och missbruk i allmänhet. Insatser skulle också kunna göras mot den stigmatisering som är förknippad med narkotikamissbruk, särskilt med tanke på att denna stigmatisering kan ha skadlig inverkan på narkotikaanvändarnas psykiska och fysiska hälsa och skulle även kunna utgöra ett hinder mot att söka vård. Effektiva insatser för att öka medvetenheten om narkotika bör vara barnvänliga, så att barn bättre kan förstå farorna och de långsiktiga konsekvenserna av narkotikaanvändning, dra full nytta av nya och innovativa digitala kommunikationskanaler samt vara anpassade till det lokala sociala sammanhanget och de lokala behoven hos målgrupperna och beakta vetenskapliga rön och utvärderingar.

Prioritetsområden för insatser:
5.1. Förebyggande åtgärder för att minska narkotikaexponeringen och förbättra skyddet och motståndskraften för de grupper som löper störst risk att utveckla långsiktiga problem/beroende.
5.2. Bekämpande av narkotikarelaterad brottslighet med särskilt fokus på behovet av att förebygga våld och begränsa korruptionen.
5.3. Öka motståndskraften och minska stigmatiseringen.

C) ÅTGÄRDER MOT NARKOTIKARELATERADE SKADOR

6. Förbättra tillgången till behandlingsalternativ som tillgodoser behoven av vård och rehabilitering för människor som lider skada på grund av narkotikaanvändning

Problematisk narkotikaanvändning är ett kroniskt och ofta återkommande tillstånd som kan orsaka allvarlig skada inte bara för den berörda personen utan även för dennes familj och samhället i stort. Bland de människor som använder narkotika är blandmissbruk vanligt, vilket både kan öka hälsoriskerna och försvåra effektiva insatser. Bland människor vars narkotikaanvändning har utvecklats till ett beroende är psykisk ohälsa och fysisk komorbiditet vanligt förekommande och många av dessa har svårt att hitta

sysselsättning och säkert boende. I många länder är emellertid tillgången till narkotikabehandling fortfarande alltför begränsad och det finns hinder som hämmar utnyttjandet av behandling.³⁵ Det är också viktigt att uppmärksamma att det krävs ett samarbete mellan narkotikabehandling och andra tjänster inom hälso- och sjukvård och sociala stödtjänster. Det krävs omfattande och integrerade tjänster som betraktar narkotikaanvändning som en hälso- och sjukvårdsrelaterad fråga och som också tar hjälp av en rad andra tjänster inom hälso- och sjukvård och sociala stödtjänster, t.ex. de som är ansvariga för bostäder, sysselsättning eller utbildningsbehov. Detta kommer att bli allt viktigare på grund av de sociala och ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin.

Av dessa skäl krävs insatser mot hindren mot tillgång till behandling genom att säkerställa att hälso- och sjukvården och de sociala tjänsterna är tillräckligt tillgängliga och lämpliga för vårdtagargruppernas behov. Hindren för tillgång bör minskas med avseende på målgruppens viktigaste egenskaper, såsom demografiska faktorer (t.ex. ålder, kön, utbildning, kulturell bakgrund), situationsfaktorer (t.ex. fattigdom, familjeförhållanden, umgängeskrets, migration) och personliga faktorer (t.ex. fysisk och psykisk hälsa, psykiskt välbefinnande). Rådgivning och behandling som beaktar barns särskilda behov bör också övervägas.

För det andra behövs det åtgärder för att bättre identifiera och ta itu med de hinder som kvinnor³⁶ möter när det gäller att påbörja och fortsätta delta i behandlings- och rehabiliteringstjänster. Detta omfattar bland annat våld i hemmet, trauma, stigmatisering, fysiska och psykiska hälsoproblem samt graviditet och barnomsorg, vilket kan förvärras av ovanstående demografiska, situationsmässiga och personliga faktorer. Effektiva tjänster bör vara lyhörda för kvinnors särskilda behov och livserfarenhet, uppmärksamma att mönstren för narkotikaanvändning och narkotikaproblem kan skilja sig från män, inklusive en eventuell ökad förekomst av problem i samband med användning av receptbelagda läkemedel. Vidare krävs även alternativa tjänster som enbart är tillgängliga för kvinnor eller andra former av specialistbestämmelser, såsom nära partnerskap med vårdgivare och tjänster som arbetar med utsatta kvinnor eller kvinnor som utsatts för våld i hemmet.

För det tredje bör mångfalden bland narkotikaanvändare beaktas och åtgärder vidtas för att tillhandahålla tjänster som kan hantera denna mångfald och ta hänsyn till olika gruppers behov när det gäller problematisk narkotikaanvändning. Särskilda grupper med mer komplexa behov omfattar följande: den åldrande andelen av befolkningen som är långvariga narkotikaanvändare, människor med komorbida psykiska problem och missbruksproblem, hemlösa och utsatta kvinnor. Ett effektivt samarbete med dessa grupper kräver vårdmodeller som uppmärksammar behovet av ett gränsöverskridande partnerskap mellan vårdgivare inom hälso- och sjukvården och socialvården och grupper av patienter/vårdgivare.

Prioritetsområden för insatser:
6.1. Tillgång till och täckning av behandlings- och rehabiliteringstjänster på grundval av individuella behov.

³⁵ Detta är internationellt erkänt genom att man stärker förebyggande och behandling av narkotikamissbruk som ett mål (3.5) i FN:s mål för hållbar utveckling.

³⁶ I linje med kommissionens meddelande COM(2020) 152 final av den 5.3.2020 – *En jämlikhetsunion: jämställdhetsstrategi för 2020–2025*.

6.2. Behandling som tar hänsyn till kvinnors särskilda behov.

6.3. Modeller för vård som är lämpliga för grupper med mer komplexa behov.

7. Göra insatser för risk- och skademinskning mer effektiva för att skydda narkotikaanvändarnas och allmänhetens hälsa

Att skydda människor som använder narkotika och allmänheten från de skador som är förknippade med narkotikaanvändning kräver en insatsram som täcker in olika områden för potentiella skador och risker som kan bidra till bättre hälsa och sociala resultat med tiden. Viktiga potentiella mål för insatser på detta område omfattar bl.a. åtgärder för att minska risken för infektioner med hiv/aids eller virushepatit bland personer som injicerar narkotika, förebyggande av överdoser samt metoder som uppmuntrar människor som använder narkotika att minska sitt riskbeteende och att främja hälso- och säkerhetsmål. Narkotikamissbrukets långsiktiga effekter på unga hjärnor som fortfarande utvecklas, såsom hos tonåringar, är också en viktig fråga. Åtgärder för att minska risken för trafikolyckor bland personer som kör under påverkan av narkotika, eller under påverkan av en kombination av narkotika och alkohol, bör förstärkas. En ram för skademinskning bör prioritera att erbjuda alternativ till tvångsåtgärder som kan bidra till att minska narkotikaanvändningen och minska antalet upprepade överträdelser samt minska de ekonomiska och administrativa bördorna och de sociala kostnaderna.

Som reaktion måste skadebegränsande initiativ utvidgas. Nål- och sprutprogram, substitutionsbehandling med opioider, rum för narkotikakonsumtion och andra innovativa skademinskande åtgärder med bevisad effektivitet och tillgängliga tester för hepatit C (HCV) kan vara effektiva insatser som förebygger blodburna infektioner hos människor som injicerar narkotika. Dessa är viktiga insatser i syfte att få slut på hiv-/aidsepidemin och utrota virushepatit som ett hot mot folkhälsan bland personer som injicerar narkotika, eftersom de förhindrar nya infektioner och även ger en möjlighet att nå högriskgrupper för testning och koppla dem till vård.

För det andra kan missbruk av föreskrivna kontrollerade läkemedel påverka människor från alla samhällsgrupper, från olika bakgrunder och samhällen. En särskild källa till oro är avledning av substitutionsläkemedel för behandling av opioidberoende från deras avsedda användning för narkotikabehandling till icke-medicinsk användning och försäljning på illegala narkotikamarknader. Det föreligger dock även oro över risken att andra psykoaktiva läkemedel, särskilt dem som används för smärtlindring, missbrukas. Det är också oroväckande att medicinska substanser ibland har tillverkats olagligt eller erhållits från källor på nätet utanför EU. Användningen av avledda substanser har förknippats med dödliga och icke-dödliga överdoser och ett ökat beroende, ofta ett opioidberoende. Samtidigt är det emellertid viktigt att strategier på detta område säkerställer att läkemedel och andra kontrollerade substanser finns tillgängliga för lämpliga terapeutiska och vetenskapliga ändamål.

För det tredje bör samarbetet med tredjeländer, regioner och relevanta regionala organisationer också ta itu med hälsorelaterade aspekter när det gäller narkotikafrågor, särskilt effekterna av åtgärder för att minska efterfrågan och tillgång för narkotikamissbrukare och allmänheten. Behandling, skademinskning och alternativ till

tvångsåtgärder bör vara stående punkter på dagordningen för särskilda dialoger om narkotika med tredjeländer eller regioner, om sådana åtgärder ännu inte vidtagits.

För det fjärde är drograttfylleri ett trafiksäkerhetsproblem, eftersom det försämrar förmågan att köra och ökar olycksrisken. Det krävs ytterligare ansträngningar för att förbättra testningen av narkotikapåverkade förare. Det krävs också åtgärder för ökad medvetenhet för att belysa riskerna med att köra under narkotikapåverkan. Detta område kräver ytterligare forskning och utveckling för att identifiera och utvärdera effektiva politiska och operativa åtgärder, inbegripet utveckling av testmetoder och billigare verktyg för att upptäcka narkotika.

För det femte, trots att alla medlemsstater tillämpar minst en åtgärd som anses utgöra ett alternativ till tvångsåtgärder³⁷, finns det ett behov av att intensifiera insatserna och integrera genomförandet av effektiva alternativ till tvångsåtgärder för narkotikaanvändande lagöverträdare. Det behövs mer omfattande och djupgående uppgifter på detta område.

För det sjätte utgör överdosering och andra former av dödlighet som kan undvikas med koppling till narkotikaanvändning den mest allvarliga skadeverkningen av narkotikaanvändning.³⁸ Ett effektivt ingripande för att minska överdoser av narkotika är fortfarande en tydlig lucka i de nuvarande insatserna, och antalet överdoser med dödlig utgång är fortfarande högt i många länder och ökar till och med i vissa. Trots vissa potentiellt viktiga framsteg som nyligen gjorts, till exempel den bredare användningen av motgift mot opioider såsom naloxon, är det fortfarande absolut nödvändigt att säkerställa tillgängligheten och främja lämplig användning för att reagera på eller ingripa vid överdoser av narkotika. Dessutom finns det utmaningar när det gäller omfattande data om dödsfall på grund av överdoser runt om i EU, bland annat på grund av systematisk underrapportering, brist på toxikologisk kapacitet och registreringsförfaranden som leder till förseningar i rapporteringen.

Prioritetsområden för insatser:
7.1. Narkotikarelaterade infektionssjukdomar.
7.2. Missbruk av läkemedel och tillgång till kontrollerade substanser uteslutande för medicinska och vetenskapliga ändamål och eventuell avledning.
7.3. Internationellt samarbete för att skydda hälsan hos narkotikamissbrukare.
7.4. Drograttfylleri.
7.5. Alternativ till tvångsåtgärder.
7.6. Överdoser och narkotikarelaterade dödsfall.

³⁷ Alternativ till tvångsåtgärder definieras som åtgärder som innehåller ett visst inslag av rehabilitering eller som utgör en icke-ingripande åtgärd (t.ex. beslut om att inte åtala eller lagföra) samt de som används i stället för fängelsestraff eller andra straff (t.ex. villkorlig dom med narkotikabehandling). Se rådets slutsatser från mars 2018 om alternativ till tvångsåtgärder, dokument 6931/18.

³⁸ År 2017 inträffade minst 8 238 dödsfall i EU på grund av överdoser med en eller flera sorters olaglig narkotika. Se EMCDDA (2019). *Europeisk narkotikarapport*, s. 79.

8. Utveckla en balanserad och övergripande strategi för narkotikaanvändning i fängelser (minska efterfrågan och begränsa tillgången)

En stor del av det totala antalet intagna i fängelserna är narkotikaanvändare. En majoritet av fångarna har använt olaglig narkotika någon gång i livet och många har kroniska och problematiska mönster för narkotikamissbruk. Även om vissa personer upphör med eller minskar sin användning av narkotika när de döms till fängelse, börjar andra använda narkotika eller ägnar sig åt mer skadliga beteenden när de sitter fängslade. Utöver de omfattande narkotikaproblemen har de intagna också sämre hälsa än befolkningen i allmänhet, med högre förekomst av blodburna infektioner samt hög andel psykisk sjukdom. För opioidanvändare ökar risken att dö av överdoser kraftigt under perioden efter frigivningen från fängelset, på grund av den stora andelen återfall och minskad opioidtolerans. De omfattande kanaler som levererar narkotika till fängelser och de som är delaktiga i att upprätthålla dessa kanaler bör identifieras och störas.

Därför krävs det en kontinuitet i behandlingen, rehabiliteringen och återhämtningen för lagöverträdare som använder narkotika under tiden i och efter att de har lämnat fängelset samt, slutligen, att deras återintegrering i samhället stöds. Att utveckla en sammanhängande vårdmodell som är lämplig för varje medlemsstat och tjänster i fängelsemiljö och vid skyddstillsyn kan vara av avgörande betydelse för att fångar ska kunna få tillgång till det stöd de behöver för att uppnå sina mål för personlig återhämtning under tiden i fängelset, minska riskerna och främja fortsatt deltagande i behandlings- och rehabiliteringstjänster efter avtjänat straff.

För det andra bör det prioriteras att störa de kanaler som förser fängelser med narkotika (och andra olagliga föremål) och identifiera de personer som deltar i dessa kanaler. I detta sammanhang skulle samarbete med brottsbekämpande myndigheter, utbyte av information, bekämpning av korruption, användning av underrättelser och narkotikatester kunna utgöra grunden för ett effektivt ingripande.

Prioritetsområden för insatser:
8.1. Kontinuitet när det gäller vård i fängelse och vid skyddstillsyn.
8.2. Begränsa tillgången på narkotika i fängelser.

IV. Styrning, genomförande och övervakning av EU:s agenda för narkotika

EU:s agenda för narkotika åtföljs av en handlingsplan för narkotika som omfattar samma period för att omsätta de strategiska prioriteringarna i denna agenda i konkreta operativa steg och åtgärder. I handlingsplanen för narkotika sammanförs både de interna och externa aspekter som krävs för att genomföra målen i EU:s agenda för narkotika. I syfte att förbättra säkerheten och hälsan i samband med narkotikafenomenet bör de åtgärder som anges i handlingsplanen för narkotika också bidra till genomförandet av strategin för säkerhetsunionen och de tillämpliga målen i Agenda 2030 för hållbar utveckling.

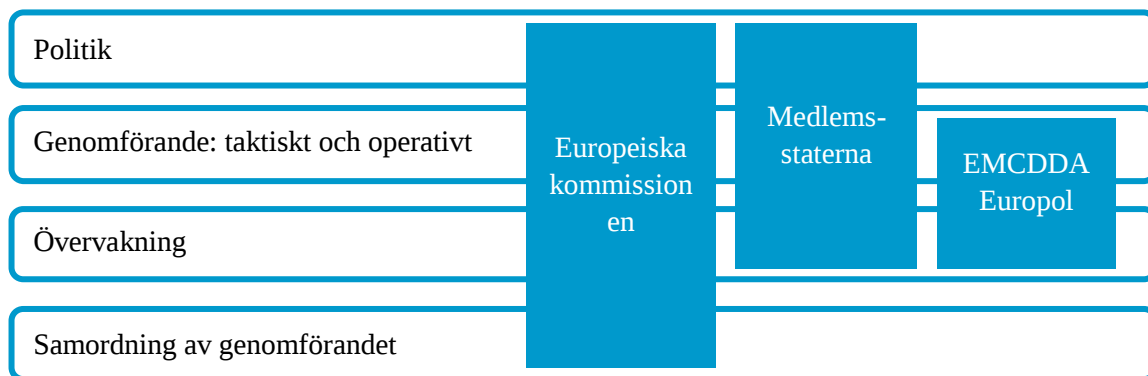
Figur 1 visar de viktigaste aktörerna inom narkotikapolitiken – inrättande och bidrag till att fastställa politiska prioriteringar i EU:s agenda för narkotika; genomförande: taktisk och operativ verksamhet – när det gäller genomförandet av de insatser som prioriteras i handlingsplanen för narkotika; övervakning – stöd för att ta itu med de framsteg som gjorts samt samordning av genomförandet.

Starkare samordning krävs inom och mellan EU:s institutioner, organ och relevanta EU-byråer, medlemsstater och det civila samhället. Dessutom, för att fortsätta arbeta med strategin och målen för EU:s agenda för narkotika, krävs ökat internationellt samarbete mellan EU, tredjeländer och regioner och internationella organisationer och organ, samt på multilateral nivå.³⁹ Europeiska utrikestjänsten har en nyckelroll när det gäller att stödja dessa insatser, inbegripet genom EU:s delegationer och instrument inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), såsom uppdrag och insatser inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) och nätverket för experter på terroristbekämpning/säkerhet.

Dessutom bör deltagandet från EU:s civilsamhällesforum för narkotika vid genomförandet, utvärderingen och tillhandahållandet av information till utvecklingen av narkotikapolitiken på EU-nivå och internationell nivå säkerställas.

Innan EU:s agenda för narkotika löper ut 2025, ska kommissionen genomföra en oberoende utvärdering av EU:s agenda och handlingsplan för narkotika med beaktande av information från samtliga aktörer som medverkar vid styrningen samt andra relevanta aktörer, i avsikt att stödja den framtida utvecklingen av EU:s narkotikapolitik.

Figur 1: Fyra nivåer för styrning



Resurserna bör riktas i rätt proportion till de strategiska prioriteringar, områden och insatser som med största sannolikhet kommer att leda till att målen i EU:s agenda för narkotika uppfylls på EU-nivå, nationell nivå och lokal nivå. Det är därför viktigt att det finns ett sätt att mäta den sammantagna effektiviteten hos insatserna mot narkotikaproblemet. Finansiering till stöd för de prioriteringar som fastställts i denna agenda bör anslås från sektorsöverskridande EU-medel, inbegripet särskilt Fonden för inre säkerhet, programmet EU för hälsa, Europeiska socialfonden+, programmet Rättsliga frågor, delen som rör säkerhetsforskning i Horisont Europa, de sammanhållningspolitiska fonderna, programmet för ett digitalt Europa och programmet för rättigheter och värden.

Övervakningen av framstegen vid genomförandet av EU:s agenda och handlingsplan för narkotika kommer att stödjas av ett samordnat system för övervakning, utvärdering och forskning. Framstegen när det gäller att uppnå resultat i fråga om de strategiska prioriteringar och relaterade åtgärder som anges i handlingsplanen för narkotika kommer

³⁹ Tilldelningen av åtgärder till medlemsstaterna i handlingsplanen för narkotika påverkar inte behörighetsfördelningen enligt fördragen, i synnerhet vad gäller externa åtgärder beträffande narkotikapolitiken.

att fastställas med hjälp av resultatindikatorer som är kopplade till varje strategisk prioritering⁴⁰. Europeiska kommissionen kommer när så krävs, med stöd av EMCDDA och andra relevanta EU-byråer och EU-organ, att övervaka och samordna genomförandet av EU:s agenda för narkotika.

V. Slutsats

Kommissionen ställer EU:s insatser mot organiserad brottslighet och narkotikaproblem i centrum för EU:s politiska agenda i riktning mot en ny strategi mot narkotika. Samarbete är av avgörande betydelse. Det kommer att krävas ett ännu starkare samarbete mellan alla aktörer, såväl som mellan myndigheter på lokal, nationell och europeisk nivå. Vi kommer att fortsätta att samarbeta med globala partner. På EU-nivå kommer kommissionen att stärka EMCDDA:s roll för att se till att detta centrum spelar en större roll i alla narkotikapolitiska prioriteringar. Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att godkänna EU:s agenda och handlingsplan för narkotika och att stödja och utnyttja den fulla potentialen hos varje angiven strategisk prioritering. Detta är en gemensam insats som gynnar alla medborgare.

⁴⁰ Se bilaga 2.