



**Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**

**Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego planu działania na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i przestępczości zorganizowanej**

(COM(2023) 641 final)

(C/2024/4066)

Sprawozdawca: **Christian MOOS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 28.2.2024
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	12.4.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.4.2024
Sesja plenarna nr	587
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	147/1/7

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej wymaga ściślejszej europejskiej współpracy i koordynacji oraz odpowiedniego finansowania organów bezpieczeństwa. Państwa członkowskie muszą zapewnić swoim organom celnym i siłom policyjnym odpowiednie zasoby ludzkie i techniczne, godziwe wynagrodzenia i warunki pracy oraz szkolenie ustawiczne.

1.2. Zwalczanie nadużywania środków odurzających i narkotyków twardych wymaga bardziej zróżnicowanego podejścia obejmującego całe społeczeństwo. Zdaniem społeczeństwa obywatelskiego, jeśli chodzi o używanie środków odurzających, należy postawić na środki zapobiegawcze i uzupełniające, a nie na represję.

1.3. Szczególne skupienie się na portach jest uzasadnione przechodzącym przez nie wolumenem handlu, ale nie może prowadzić do zaniedbywania działań wymierzonych w inne szlaki i punkty dostępu.

1.4. Użycie terminu „partnerstwo publiczno-prywatne” jest bardzo niefortunne w odniesieniu do współpracy między organami publicznymi a podmiotami prywatnymi w tym kontekście. Zamiast tego Komisja powinna mówić o podejściu wielopodmiotowym.

1.5. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wszystkie skuteczne inicjatywy na rzecz rozbijania siatek przestępczych. Tajemnica bankowa i istnienie rajów podatkowych, a także pranie pieniędzy i korupcja mają ogromne znaczenie dla przestępczości zorganizowanej.

1.6. Komitet opowiada się za lepszą transgraniczną koordynacją organów ścigania – policji i organów celnych – oraz za lepszą współpracą między organami ścigania i organami sądowymi oraz organami podatkowymi, w celu jak najskuteczniejszego zwalczania przestępczości zorganizowanej.

1.7. EKES wzywa państwa członkowskie do poczynienia wystarczających inwestycji w administrację publiczną oraz do przyspieszenia jej cyfryzacji w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej.

1.8. Ważne jest, aby włączyć w działania związku zawodowe policji i funkcjonariuszy celnych, co pomoże właściwie określić potrzeby kadrowe i materialne oraz uwzględnić wiedzę fachową tych podmiotów.

1.9. Osoby uzależnione od środków odurzających są ofiarami, a nie sprawcami, dopóki używanie tych środków nie prowadzi do przestępstw przeciwko mieniu ani nie stanowi zagrożenia dla osób trzecich. EKES zdecydowanie zaleca zbadanie doświadczeń krajów i regionów, w których używanie określonych środków odurzających jest tolerowane lub w których zdepenalizowano konsumpcję konopi indyjskich.

1.10. Komitet zaleca, by podjąć więcej inicjatyw mających na celu ochronę Europejczyków – zwłaszcza ludzi młodych – przed zagrożeniami związanymi z uzależnieniem i by inicjatywy te nie skoncentrowały się tylko na twardych narkotykach. Zajęte środki finansowe powinny być wykorzystywane na projekty służące zapobieganiu tym zagrożeniom.

## 2. Ogólne uwagi na temat unijnego planu działania

2.1. EKES zgadza się z Komisją Europejską, że przestępczość zorganizowana stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej wymaga ściślejszej europejskiej współpracy i koordynacji oraz odpowiedniego finansowania organów bezpieczeństwa na szczeblu UE, a przede wszystkim na szczeblu państw członkowskich. Zwalczanie nadużywania środków odurzających i narkotyków twardych wymaga jednak bardziej zróżnicowanego podejścia obejmującego całe społeczeństwo i nie może opierać się wyłącznie na egzekwowaniu prawa. Kluczową rolę ma do odegrania społeczeństwo obywatelskie, które nie jest tu tylko dodatkiem.

2.2. Nadużywanie środków odurzających powoduje ogromne szkody zdrowotne, społeczne i gospodarcze uderzające nie tylko w osoby uzależnione, ale także w ich rodziny i całe społeczeństwo. Zagroza porządkowi społecznemu i idzie w parze z wieloma wykroczeniami i przestępstwami, w tym najsurowiej karanymi, a nawet zachęca do ich popełniania.

2.3. Nielegalny obrót środkami odurzającymi i przestępczość zorganizowana nie tylko są zjawiskiem transgranicznym, lecz również mają każdorazowo wymiar geopolityczny. Przystępczość zorganizowana może podważać struktury państwowe i ostatecznie prowadzić do upadku państw lub zawłaszczania ich przez reżimy dyktatorskie sterowane przez elity rządzące w stylu mafijnym. Ma to wpływ na stosunki międzynarodowe i międzynarodowy porządek bezpieczeństwa.

2.4. Przystępczość zorganizowana wiąże się z poważnymi naruszeniami praw podstawowych i praw człowieka. Przyczynia się do destabilizacji demokracji liberalnych. Wszędzie tam, gdzie posiada znaczną nieformalną władzę, wzmacnia tendencje autorytarne.

2.5. Walka z przestępczością zorganizowaną jest niezbędna dla przeciwdziałania korupcji i praniu pieniędzy, a także przeciwdziałania finansowaniu siatek terrorystycznych, handlowi ludźmi i innym przestępstwom. Zarazem państwa członkowskie UE muszą współpracować ze sobą i z państwami trzecimi, przy skutecznym wsparciu Unii, aby egzekwować w stosunku do gangów, klanów i siatek mafijnych prawo i porządek oraz zapewniać monopol państwa na stosowanie siły wobec tych struktur. Ścisłe przestrzeganie standardów państwa prawnego jest przy tym warunkiem sine qua non.

2.6. Zajmowanie mienia ma nadal zbyt mały zakres. Środki te należy wzmocnić, a UE powinna wyznaczyć cele (np. minimalny odsetek) dotyczące społecznego ponownego wykorzystania zajętego mienia na potrzeby publicznych kampanii zapobiegawczych i projektów społeczeństwa obywatelskiego w tej dziedzinie, adresowanych zwłaszcza do ludzi młodych.

2.7. Tzw. narkopaństwa odgrywają dużą rolę w światowym handlu narkotykami. Komisja Europejska i ESDZ muszą dysponować wystarczającymi zasobami, aby już u źródła przeciwdziałać napływowi nielegalnych substancji. Unijna strategia Global Gateway może oferować mieszkańcom krajów rozwijających się alternatywne możliwości gospodarcze.

2.8. Szczególną uwagę należy zwrócić na sektor finansowy. Trzeba wzmocnić odpowiednią wiedzę fachową w organach bezpieczeństwa oraz wspierać współpracę z organami podatkowymi. Tajemnica bankowa i raje podatkowe są znacznie ważniejsze dla przestępczości zorganizowanej niż np. poszczególne dostawy narkotyków przez europejskie porty.

2.9. Osoby uzależnione od środków odurzających są ofiarami, a nie sprawcami, o ile używanie tych środków nie prowadzi do przestępstw przeciwko mieniu ani nie stanowi zagrożenia dla osób trzecich. Z tego względu EKES zdecydowanie zaleca zbadanie przykładów depenalizacji używania twardych narkotyków, np. w Kolumbii Brytyjskiej (Kanada), w stanie Oregon (USA) i w Portugalii. Legalizacja używania środków odurzających umożliwia większe skupienie się na środkach profilaktycznych i ukierunkowanych na zdrowie oraz przekierowanie zasobów. Może skutecznie obniżyć wskaźniki przestępczości związanej z nabywaniem środków odurzających przez użytkowników końcowych. Może zapewnić im bezpieczniejsze warunki i ograniczyć wpływ na życie i bezpieczeństwo publiczne. W Portugalii odnotowano spadek liczby zgonów związanych z używaniem środków odurzających z 369 w 1999 r. do 30 w 2016 r. Ponadto całkowita liczba osób uzależnionych od heroiny znacznie się zmniejszyła, podobnie jak liczba nowych zakażeń wirusem HIV i nowych przypadków zapalenia wątroby typu C.

2.10. Jeśli chodzi o używanie środków odurzających, z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego należy postawić na środki zapobiegawcze i towarzyszące, a nie na represję. Środki niezbędne do skutecznego zwalczania przestępczości zorganizowanej byłyby lepiej ukierunkowane, gdyby przeznaczono je na walkę z siatkami przestępczymi, a przede wszystkim na zwalczanie ich majątku finansowego i mechanizmów działania, a nie na karanie narkomanii. W tym kontekście należy przypomnieć, że liczba zgonów spowodowanych legalnym uzależnieniem (tytoń, alkohol) jest znacznie wyższa niż liczba zgonów wywołanych nielegalnym uzależnieniem. Według Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) w 2021 r. w UE z powodu środków odurzających zmarło 6 166 osób. Według Komisji prawie 700 tys. Europejczyków umiera rocznie z powodu chorób spowodowanych paleniem lub e-paleniem. Nadużywanie alkoholu również jest przyczyną setek tysięcy przedwczesnych zgonów.

2.11. W dalszą realizację unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025 oraz agendy UE w zakresie środków odurzających należy aktywnie zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ udzielają one największej pomocy. Ponadto zapewniają one istotne wsparcie dla systemów społecznych i systemów opieki zdrowotnej oraz posiadają odpowiednią wiedzę i doświadczenie.

2.12. Równie ważne jest włączenie do walki z przestępczością zorganizowaną organizacji partnerów społecznych, a w szczególności związków zawodowych reprezentujących funkcjonariuszy policji i służb celnych. Włączenie tych podmiotów jest niezbędne do tego, by móc antycypować i skutecznie ograniczać potencjalne zagrożenia dla śledczych i inspektorów, jak też właściwie oszacować i planować potrzeby kadrowe i materialne oraz uwzględnić istniejącą w terenie wiedzę merytoryczną. Odnosi się to zwłaszcza do zapowiedzianej na 2024 r. oceny strategii antynarkotykowej.

2.13. W niektórych państwach członkowskich UE ze względu na krytyczny stan państwa prawnego nie zapewnia się już całkowitego poszanowania praw podstawowych i standardów praworządności. Jeżeli organy wszystkich 27 państw członkowskich UE nie mogą już współpracować ze sobą z poszanowaniem praw podstawowych, należy zdaniem EKES-u sięgnąć po wzmocnioną współpracę.

### 3. Uwagi o innych inicjatywach

3.1. EKES przyjmuje z aprobatą wszelkie skuteczne inicjatywy, które zmierzają do rozbicia siatek przestępczych i są zgodne ze standardami państwa prawnego. Podobnie ocenia dalsze wzmocnianie współpracy policyjnej i wymianę informacji między organami ścigania oraz związane z tym środki cyfryzacji.

3.2. Z uwagi na wysoce dynamiczną ewolucję rynku nielegalnych środków odurzających oraz rozwój i rozprzestrzenianie się coraz bardziej niebezpiecznych substancji syntetycznych należy przyjąć z dużym zadowoleniem rychłe rozpoczęcie działalności Agencji Unii Europejskiej ds. Narkotyków, która ma zastąpić Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), i wzmocnienie jej mandatu, a także przyszyły system powiadamiania dotyczący narkotyków.

3.3. EKES przyjmuje z aprobatą zasadnicze cele, którym służy propozycja reformy unii celnej (COM(2023) 257 final). Należy wzmocnić administracje celne i ich współpracę między sobą oraz z organami ścigania, aby zapobiegać przywozowi niebezpiecznych i nielegalnych towarów do UE.

3.4. EKES zwraca niemniej uwagę, że reforma celna musi być realistyczna również w świetle zaproponowanego właśnie sojuszu portów europejskich. Chociaż propozycja Komisji zmierza do wzmocnienia portów i centrów logistycznych, to jednak należy się obawiać, że zapowiadane zarządzanie operacyjne na szczeblu UE mogłoby doprowadzić do osłabienia uprawnień administracji celnych i ograniczenia liczby urzędów celnych poza zidentyfikowanymi centrami logistycznymi. Takiemu osłabieniu sprzeciwiłyby się zarówno kręgi gospodarcze, które potrzebują mniejszych odległości oraz wiedzy regionalnej, jak i zainteresowane związki zawodowe.

3.5. Odnośnie do podziału kompetencji należy zasadniczo położyć silny nacisk na konkretne ustalenie potrzeb operacyjnych zainteresowanych organów państw członkowskich i na ich wzmocnienie. W tym zakresie materialną odpowiedzialność ponoszą rządy krajowe.

3.6. W przypadkach, gdy pogłębiona współpraca między wszystkimi 27 państwami członkowskimi UE jest nadal trudna, a tym samym podejście ponadnarodowe się nie sprawdza, należy przyznać pierwszeństwo ukierunkowanej współpracy między grupami państw członkowskich, jak to się dzieje również przy wsparciu Europolu i Eurojustu, co już przyniosło sukcesy w walce z siatkami przestępczymi handlującymi substancjami odurzającymi.

3.7. Europejska multidyscyplinarna platforma przeciwko zagrożeniom przestępczymi (EMPACT) oraz sieć operacyjna skierowana przeciwko mafijnym organizacjom przestępczym to skuteczne narzędzia walki z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi – narzędzia, które należy rozszerzyć i wzmocnić. Zdaniem społeczeństwa obywatelskiego trzeba jednak zawsze dbać o to, aby współpraca organów policji i organów ścigania nie prowadziła do nadużyć ze strony organów państw członkowskich lub państw trzecich, które nie przestrzegają bądź przestały już przestrzegać zasad państwa prawnego.

3.8. Komitet życzyłby sobie, by większa liczba inicjatyw miała na celu ochronę Europejczyków – zwłaszcza ludzi młodych – przed zagrożeniami związanymi z uzależnieniem i by inicjatywy te nie koncentrowały się tylko na twardych narkotykach. Jeśli chodzi o zagrożenia dla zdrowia, to np. znaczące nadużywanie alkoholu sprawia, że alkohol staje się również twardym narkotykiem. Szkodzi również znacznie społeczeństwu, jak ma to miejsce w przypadku dzieci cierpiących z powodu pijanych rodziców stosujących przemoc; z kolei alkoholicy nie nadają się już na rynek pracy.

#### 4. Ocena działań i działań priorytetowych

4.1. EKES podkreśla znaczenie portów jako kluczowych punktów wprowadzania środków odurzających i prekursorów potrzebnych do produkcji narkotyków syntetycznych. Proponowany sojusz portów i optymalna ogólnounijna łączność cyfrowa organów celnych stanowią adekwatne rozwiązanie. Na aprobatę zasługuje też finansowanie za pomocą programu „Cła”.

4.2. Aby społeczność celna była pierwszą linią obrony przed handlem nielegalnymi i niebezpiecznymi przedmiotami, państwa członkowskie muszą zapewnić swoim administracjom celnym i siłom policyjnym odpowiednie zasoby ludzkie i techniczne oraz szkolenie ustawiczne. Na przykład niedobór personelu i sprzętu, jaki stwierdza się w wielu państwach członkowskich, uniemożliwia regularne prowadzenie kontroli kontenerów. Braki te sprawiają, że siatki przestępcze uzyskują dostęp do urządzeń portowych i że zmniejsza się zakres kontroli. Taka sytuacja zarazem zwiększa ryzyko dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy celnych i nie daje się pogodzić z odpowiedzialnym zarządzaniem ryzykiem.

4.3. EKES z zainteresowaniem oczekuje na ocenę stosowania dorobku Schengen, wniosek dotyczący zaleceń Rady oraz zleczone badania na temat danych dotyczących transportu morskiego i na temat potrzeb organów ścigania w sektorach transportu kolejowego i drogowego. Ponieważ jest prawdą, że siatki przestępcze cechuje zdolność dostosowywania się, nie wystarczy lepiej monitorować tylko niektóre centra logistyczne. Szczególny nacisk na porty jest uzasadniony przechodzącym przez nie wolumenem handlu, ale nie może prowadzić do zaniedbywania działań wymierzonych w inne szlaki i punkty dostępu nielegalnego handlu, takie jak lotniska, drogi i kolej.

4.4. Bardzo niefortunne jest stosowanie terminu „partnerstwo publiczno-prywatne” wobec współpracy organów publicznych z podmiotami prywatnymi, takimi jak np. operatorzy portowi, która ma na celu zabezpieczenie ich przed infiltracją przez siatki przestępcze. Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza subdelegowanie zadań publicznych podmiotom prywatnym, które realizują zobowiązanie do świadczenia usług publicznych z zamiarem osiągnięcia zysku. W danym przypadku nie może i nie powinno być o tym mowy. Są to zadania organu publicznego. To, co ma na myśli Komisja, należałoby raczej nazywać podejściem wielopodmiotowym. Dobrowolna współpraca, jak np. z armatorami prywatnymi, powinna leżeć w interesie tych ostatnich, gdyż w razie wystąpienia wątpliwości mogą oni ponosić odpowiedzialność za przestępstwa popełnione przez swoich pracowników. Bardzo użyteczna jest na przykład prewencyjna współpraca Euro-polu z dostawcami usług finansowych.

4.5. W prace zapowiadanej grupy projektowej i zespołu ekspertów należy według EKES-u włączyć przedstawicieli pracowników służby celnej, aby zapewnić optymalną ochronę zdrowia w miejscu pracy w kontekście skoordynowanych działań celnych. Kluczowe znaczenie mają szkolenia i odpowiednie zasoby ludzkie.

4.6. EKES popiera lepszą transgraniczną koordynację ścigania przestępstw między organami policji a organami celnymi, lepszą współpracę między organami ścigania i organami sądowymi, a także regularny dialog między organami sądowymi, tak aby wszczynania dochodzeń nie utrudniały niepotrzebne bariery. Do ogólnej strategii należy również włączyć inne sektory administracji, w szczególności samorządy lokalne. Jest godne pochwały, że Komisja zapowiedziała w tym względzie praktyczne wytyczne na 2024 r.

4.7. Cyfryzacja administracji publicznej, w tym również organów ds. finansów i bezpieczeństwa państw członkowskich UE, nie przebiega jednolicie pomimo harmonizacji prawodawstwa europejskiego. EKES wzywa państwa członkowskie, aby wystarczająco inwestowały w swoje administracje publiczne i przyspieszyły ich cyfryzację, ponieważ tylko jak największa interoperacyjność i dostępność danych w czasie rzeczywistym umożliwią obiecujące zacieśnienie europejskiej współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej.

4.8. EKES pochwała odejście od koncentrowania się na poszczególnych przestępcach, co pozwoli zająć się nie tylko pojedynczymi sprawcami, ale również całymi siatkami. Dla realizacji tego celu bardzo ważne są monitorowanie przepływów pieniężnych oraz przyszły Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (AMLA). Utworzenie AMLA nie powinno jednak prowadzić do powielania struktur, lecz stanowić użyteczne uzupełnienie działań organów państw członkowskich.

4.9. EKES popiera apel Komisji do państw członkowskich, by w pełni wykorzystywały narzędzia dostępne w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej.

4.10. Opracowanie narzędzia informatycznego do monitorowania ciemnej sieci byłoby bardzo przydatne, ponieważ w niektórych państwach członkowskich takowe jeszcze nie istnieje. Co do zasady takie narzędzia powinny być bezpośrednio dostępne na potrzeby konkretnych dochodzeń prowadzonych przez organy państw członkowskich.

4.11. EKES popiera cel, jakim jest harmonizacja definicji prawnych. Zaostrzenie sankcji karnych powinno odnosić się zwłaszcza do sprawców działających w siatkach przestępczych. EKES uważa, że osoby używające niedozwolonych środków odurzających i osoby uzależnione od narkotyków, zarówno legalnych, jak i nielegalnych, są ofiarami w kontekście stosowania przez nie substancji niebezpiecznych. Komitet apeluje o znacznie większe wsparcie dla tych ofiar i ich rodzin.

4.12. Potrzeba więcej działań prewencyjnych i ofert pomocy, które poza organami państwowymi zapewniają przede wszystkim organizacje społeczeństwa obywatelskiego w ramach swojej działalności nienastawionej na zysk. W związku z tym EKES z aprobatą przyjmuje wielodyscyplinarne i międzyagencyjne podejście do zapobiegania przestępczości oraz wyraźną wzmiankę Komisji o wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych.

4.13. Nie wspomniano o perspektywie jednolitego podejścia UE w zakresie legalizacji lub braku legalizacji niektórych środków odurzających. Poszczególne państwa UE mają już rozległe doświadczenie, jeśli chodzi o skutki zażywania narkotyków i rozwoju przestępczości zorganizowanej.

4.14. Skoro nielegalny obrót środkami odurzającymi jest zjawiskiem międzynarodowym, a nawet, jak wspomniano na wstępie, przyjmuje wymiar geopolityczny, zaproponowane przez Komisję środki na rzecz współpracy międzynarodowej mają sens. Powstaje jednak pytanie, czy UE ma wystarczający wpływ na świecie, aby móc odpowiednio oddziaływać na państwa trzecie. Sama siła jednolitego rynku do tego nie wystarczy. Lepsza koordynacja europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa również wydaje się niezbędna w tym kontekście, podobnie jak opisane powyżej podejście obejmujące całe społeczeństwo.

4.15. Pozytywnie należy ocenić podejście polegające na znalezieniu bardziej elastycznych systemów regulacyjnych do celów klasyfikacji prekursorów narkotyków. Takie rozwiązanie może jednak pociągnąć za sobą większe obciążenie związane z jego zastosowaniem, gdyż trzeba będzie zbadać i monitorować szerszy zakres substancji. W wielu państwach członkowskich dotychczasowe laboratoria celne są niewystarczające. Trzeba będzie zatem wzmocnić sieć tych laboratoriów.

Bruksela, dnia 25 kwietnia 2024 r

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Oliver RÖPKE

---