EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.12.2007
KOM(2007) 781 lopullinen

# KOMISSION TIEDONANTO

## huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) täytäntöönpanon edistymistä koskevasta vuoden 2007 tilannekatsauksesta

# KOMISSION TIEDONANTO

## huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) täytäntöönpanon edistymistä koskevasta vuoden 2007 tilannekatsauksesta

## I. JOHDANTO

YK:n arvion mukaan noin 200 miljoonaa henkilöä käyttää tai on käyttänyt huumausaineita kuluvan vuoden aikana[1]. Euroopan unionissa arviolta noin 25–30 miljoonaa aikuista (15–64 -vuotiasta) on käyttänyt jotakin laitonta huumausainetta viimeisen vuoden aikana[2]. Tämä on historiallisesti tarkastellen korkea luku Euroopan unionille, vaikka määrä onkin tasaantunut viime vuosina. Laittomien huumeiden kaupan uskotaan olevan maailman kolmanneksi suurin elinkeinon ala öljyn ja aseiden kaupan jälkeen.

Huumausaineiden käytön suuntaukset ja tottumukset muuttuvat ajan myötä. Suurin osuus huumausaineriippuvuudesta ja huumausaineisiin liittyvistä terveyshaitoista johtuu yhä heroiinista. Kannabis on edelleenkin laittomista huumausaineista yleisin, mutta useissa jäsenvaltioissa viimeaikaisena suuntauksena näyttäisi olevan kokaiinin käytön lisääntyminen. Ekstaasin (MDMA) ja amfetamiinin käyttö näyttää saavuttaneen huippunsa ja on ilmeisesti tasaantumassa tai vähenemässä asteittain. Huumausaineiden monikäyttö (erilaisten laillisten ja laittomien huumaavien aineiden käyttäminen yhdessä) on kasvava haaste ennaltaehkäisylle ja hoidolle.

Ongelma on yleismaailmallinen, joten yhtenäistä toimintaa tarvitaan niin Euroopan tasolla kuin kansainvälisestikin, jos maailmanlaajuisesti esiintyvä huumausaineiden käytön ja tuotannon tasainen nousu on tarkoitus saada pysähtymään.

Ongelmaan ei ole yksinkertaista ratkaisua. Huumausaineiden käyttö ja salakuljetus rikkovat yhteiskuntarauhaa aiheuttaessaan rikoksia ja korruptiota. Päihteiden käyttö on myös merkittävä EU:n kansalaisten terveyteen vaikuttava tekijä, sillä huumeisiin liittyvät tartuntataudit (HIV/AIDS, hepatiitti) ovat merkittävä kansanterveyden uhka EU:ssa. Euroopassa on näiden huolestuttavien tosiseikkojen vuoksi oltu jo jonkin aikaa tietoisia siitä, että tämä ongelma voidaan ratkaista vain käsittelemällä muitakin kysymyksiä kuin huumausaineiden käyttöä, jota koskeva yleinen huoli on toki täysin perusteltu. Sen vuoksi Euroopan unioni on sitoutunut näyttöön perustuvaan lähestymistapaan, jossa keskitytään ongelman jatkuvaan analysointiin ja julkisen vallan poliittisten toimien objektiiviseen arviointiin. Tavoitteena on kartuttaa tietoa siitä, millainen toimintapolitiikka tehoaa parhaiten.

Tämä yleinen lähestymistapa näkyy Euroopan huumausainestrategiassa (2005–2012)[3], jonka Euroopan neuvosto hyväksyi joulukuussa 2004 osana oikeuden, vapauden ja turvallisuuden lujittamiseksi EU:ssa laadittua Haagin ohjelmaa[4]. Se otetaan huomioon myös huumausaineita koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa (2005–2008)[5], jonka neuvosto hyväksyi 8. heinäkuuta 2005.

---

1 Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimisto (UNODC), 2007.
2 Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, 2007.
3 CORDROGUE 77, 22.11.2004.
4 KOM(2005) 184 lopullinen, 10.5.2005.
5 EUVL C 168, 8.7.2005.

**EU:n huumausainestrategiassa (2005–2012) asetetaan kaksi yleistä tavoitetta:**

(1) EU pyrkii osaltaan saavuttamaan korkean tason terveyden suojelun, hyvinvoinnin ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden alalla täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa, joka tähtää huumausaineiden käytön, huumeriippuvuuden ja huumausaineiden aiheuttamien terveydellisten ja sosiaalisten haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen.

(2) EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät yhteiseen lähestymistapaan perustuvan tehokkaan yhteistyön avulla varmistamaan yleisön turvallisuuden korkean tason toteuttamalla toimia, joilla torjutaan huumausaineiden tuotantoa, niiden rajatylittävää laitonta kauppaa ja lähtöaineiden siirtämistä laittomaan kauppaan, ja tehostamalla ennaltaehkäisevää toimintaa huumausaineisiin liittyvän rikollisuuden torjumiseksi.

Strategiassa todetaan, että siinä *”määriteltyjen alojen kaikkien painopisteiden osalta olisi edistyttävä vuoden 2012 loppuun mennessä”*.

Huumausaineita koskevat toimintasuunnitelmat ovat strategian täytäntöönpanoa käytännön tasolla samoin kuin seuranta ja arviointi, jotka ovat käytettävän menetelmän olennaisia osia. Strategiassa todetaan, että *”komissio vastaa strategian ja toimintasuunnitelman jatkuvasta yleisarvioinnista jäsenvaltioiden, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen ja Europolin tukemana”*.

**Huumausaineita koskeva EU:n toimintasuunnitelma (2005–2008)**

Kyseessä on ensimmäinen kahdesta toimintasuunnitelmasta, joiden tarkoituksena on muuntaa strategiassa esitetyt yleistavoitteet ja painopisteet erityistoimiksi, joihin liittyy tunnistettavissa olevat indikaattorit edistymisen mittaamiseksi.

Toimintasuunnitelman perimmäisenä tavoitteena on *”vähentää huomattavasti huumausaineiden käyttöä väestön keskuudessa ja rajoittaa laittomien huumausaineiden käytön ja kaupan aiheuttamia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja”*. Tarkoituksena on tarjota puitteet toimintamallille, johon sisältyvillä erityistoimilla pyritään vähentämään kokonaisvaltaisesti ja tasapuolisesti sekä huumausaineiden kysyntää että niiden tarjontaa. Erityistoimet on valittu seuraavien kriteerien perusteella:

- EU:n tasolla toteutettavista toimista on saatava *ilmeistä lisäarvoa*, ja tulosten on oltava *todellisia ja mitattavissa.*
- Toimien on oltava *kustannustehokkaita* ja *edistettävä* suoraan vähintään yhden strategiassa määritellyn tavoitteen tai painopisteen *saavuttamista*.
- Kuhunkin alaan olisi kohdennettava *hallittu, toteutettavissa oleva määrä* toimia.

Komissiota pyydetään esittämään neuvostolle ja Euroopan parlamentille tilannekatsauksia toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta ja ehdotuksia havaittujen puutteiden korjaamiseksi ja mahdollisiin uusiin haasteisiin vastaamiseksi.

Ensimmäinen tilannekatsaus, joka koski vuosia 2005 ja 2006, laadittiin komissiossa valmisteluasiakirjana[6], ja neuvosto hyväksyi sen 4. kesäkuuta 2007 päivätyissä päätelmissään[7].

**Tämä tiedonanto sisältää vuoden 2007 tilannekatsausta koskevat päätelmät, ja liitteessä on yksityiskohtainen kertomus toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta.**

---

6 SEC(2006) 1803.

7 CORDROGUE 32, 4.6.2007.

Komissio tekee aiheesta loppuarvioinnin vuonna 2008 ja esittää tällöin myös uutta toimintasuunnitelmaa koskevan ehdotuksensa. Viimeisten kolmen vuoden kokemuksia tullaan hyödyntämään seuraavaa toimintasuunnitelmaa laadittaessa.

## II. MENETELMÄ

Komissio on saanut apua jäsenvaltioilta, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskukselta (EHNVS) ja Europolilta tätä tilannekatsausta valmistellessaan. Vuotta 2007 koskeva arvio, joka perustuu vuoden 2006 loppupuoliskon ja vuoden 2007 alkupuoliskon tietoihin, noudattelee toimintasuunnitelmassa käytettyjen lukujen mukaista rakennetta.

Suunnitelmassa ilmoitetaan selkeästi toimien toteutuksesta vastaavat tahot ja toteutuksen määräajat. Jotta täytäntöönpano pysyisi suunnitellussa aikataulussa, jo myöhästyneistä tai todennäköisesti myöhästyvistä tavoitteista annetaan suosituksia niiden täytäntöönpanoa varten tai tavoitteisiin liitetään myöhästymistä koskeva merkintä. Toimintasuunnitelmassa esitetään kuhunkin tavoitteeseen ja toimeen liittyvät *indikaattorit*[8] ja/tai *arviointivälineet*[9].

Saavutettuja tuotoksia on analysoitu niiden tavoitteiden ja toimien osalta, joiden täytäntöönpanon määräaika on päättynyt. Käynnissä olevat toimet ovat mukana selvityksessä. Jokaisesta toimintasuunnitelmaan sisältyvästä tavoitteesta esitetään päätelmä. Tavoitteista ja toimista 11 on sellaisia, joiden loppuun viemisen määräaika on vuosi 2008, joten niitä tarkastellaan ensi vuoden loppuarvioinnissa.

## III. VUODEN 2007 TILANNEKATSAUKSEN TÄRKEIMMÄT TULOKSET

Vuoden 2007 tilannekatsaus osoittaa, että suurin osa tavoitteista etenee aikataulun mukaisesti. On kuitenkin myös useita toimia, jotka edellyttävät lisää työtä, jotta ne olisivat toimintasuunnitelman mukaisia. Tämän tiedonannon liitteessä on tiivistelmä yksityiskohtaisen kertomuksen keskeisistä päätelmistä.

### 3.1 Koordinointi

Yhä useammin EU:n puheenjohtajamaat suunnittelevat huumausainepolitiikan ohjelmansa EU:n toimintasuunnitelmassa esitettyjen painopisteiden mukaisesti, ja koordinointi tapahtuu edeltävän, senhetkisen ja tulevan puheenjohtajamaan välillä. Horisontaalisen huumausainetyöryhmän (HDG) ja neuvoston muiden asianomaisten työryhmien välinen koordinointi on parantunut.

Keinoja, joilla jäsenvaltiot voivat antaa palautetta toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta, on tarpeen kehittää. Yhtenä vaihtoehtona saattaisi olla huumausaineiden toimintasuunnitelmaan perehtyneen ***koordinaattorin*** nimeäminen kuhunkin valtuuskuntaan vastaamaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa koskevan tiedonvälityksen koordinoinnista horisontaalisessa huumausainetyöryhmässä.

Vuotuiset tilannekatsaukset osoittavat, että **huumausaineita koskevat jäsenvaltioiden toimintapolitiikat ja –mallit ovat tietyiltä osin lähenemässä toisiaan**. Tämä lisää EU:n mahdollisuuksia esimerkiksi yhtenäisen kannan esittämiseen ulkosuhteissa huumausaineisiin liittyviä kysymyksiä käsiteltäessä.

Jäsenvaltioista 25:llä on yksi tai useampi huumausainealan yhdyshenkilö tai koordinoiva elin kansallisella tasolla. Näiden koordinointijärjestelyjen mahdollista toimintavalmiutta saattaa olla vaikea arvioida, mutta koordinoivan yksikön olemassaolo kansallisella tasolla merkitsee jo sinänsä sen seikan **tunnustamista, että huumausaineita koskeva toimintapolitiikka on**

---

8 **Indikaattori** on väline, jolla voidaan mitata toiminnan etenemistä tai tavoitteiden saavuttamista.

9 **Arviointivälineellä** tarkoitetaan keinoa, jolla todennetaan, onko täytäntöönpano edennyt tai tietty asiaintila saavutettu.

**luonteeltaan monialaista** ja että alaa varten tarvitaan tasapainoinen toimintamalli. Horisontaalisen huumausainetyöryhmän puheenjohtajat ovat kaikki vuorollaan kutsuneet kansalliset koordinaattorit koolle, ja huumausaineita koskeva EU:n toimintasuunnitelma (2005–2008) heijastuu työryhmän ohjelmiin.

Tarve ottaa kansalaisyhteiskunta mukaan huumausaineita koskevan EU:n politiikan luomiseen tuodaan esiin EU:n huumausainestrategiassa (2005–2012). Vuonna 2006 aloitetun kuulemismenettelyn konkreettisena tuloksena tullaan näkemään **huumausaineita käsittelevän kansalaisyhteiskunnan foorumin perustaminen vuoden 2007 loppuun mennessä**. Komissio on vakuuttunut, että foorumi helpottaa kansalaisyhteiskunnan ja komission välistä toimivaa yhteydenpitoa.

Huumausaineita koskevan politiikka otetaan säännönmukaisesti huomioon ulkosuhteissa siten, että kaikissa EU:n ja kolmansien maiden välisissä sopimuksissa, jotka olivat neuvottelujen kohteena tai jotka tehtiin vuonna 2006, on aineellisia määräyksiä yhteistyöstä huumausaineiden torjunnassa. Kolmansien maiden olisi sitouduttava omaehtoisesti **yhteistoimintaan ottamalla vastuu omista politiikoistaan ja yhteistyöhankkeiden täytäntöönpanosta.** Tämä on kyseisten sopimusten menestyksekkään täytäntöönpanon keskeinen edellytys.

### 3.2 Kysynnän vähentäminen

EU:ssa on kehitteillä **kokonaisvaltainen ja käytännönläheinen vastaus huumausaineiden käytöstä aiheutuviin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin**. Näyttöön perustuvien parhaiden käytänteiden soveltamista laajennetaan edelleen huumeidentorjunnassa, ennaltaehkäisyssä, hoidossa, kuntouttamisessa, sopeuttamisessa takaisin yhteiskuntaan ja haittojen vähentämisessä. Kaikki jäsenvaltiot noudattavat toimintalinjaa, jonka mukaan niiden huumausaineisiin liittyvää toimintaa seurantaan ja arvioidaan, vaikka menetelmissä ja tehtyjen arviointien määrissä onkin edelleen parantamisen varaa.

*”Huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien terveyshaittojen ehkäisemisestä ja vähentämisestä”* annetun neuvoston suosituksen täytäntöönpanoa koskevassa komission kertomuksessa[10] osoitetaan, että **haittojen vähentäminen on nykyisin vakiintunut huumausaineita koskevan politiikan osa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa**. Haittojen vähentämiseen tähtäävien toimien hyödyllisyydestä on lisäksi yhä enemmän näyttöä. Tästä huolimatta haittojen vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä ei toteuteta EU-maissa lainkaan yhdenmukaisesti.

Opiaattien korvaushoito on yksi merkittävimmistä EU:n jäsenvaltioissa käytettävistä hoitovaihtoehdoista. Sen käyttöä tukee **runsas, lisääntyvä tutkimusnäyttö**, jonka mukaan korvaushoidon avulla voidaan tehokkaasti vähentää opiaattien käyttöä ja riskikäyttäytymistä. Nämä hoidot ovat myös tehokkaita hoito-ohjelman noudattamisen osalta, ja ne voivat myötävaikuttaa heroiinin pitkäaikaiskäyttäjien terveyden kohentumiseen ja sosiaalisten olojen tasoittumiseen. Kun huumeidenkäytössä ilmenee EU:ssa uudenlaisia suuntauksia, on sekä ennaltaehkäisyyn ja haittojen vähentämiseen tähtäävien toimien valikoimaa että hoito- ja kuntoutuslaitoksia ja –palveluita mukautettava vastaamaan asiakkaiden uudenlaisiin tarpeisiin. Vaikka näiden tekijöiden välistä tasapainoa saatetaankin tavoitella eri tavoin kansallisissa toimintapolitiikoissa, vallitsee kuitenkin selkeä yksimielisyys siitä, että yhteensovitettu ja kattava kansanterveysnäkökohtiin perustuva lähestymistapa, joka käsittää myös haittojen vähentämisen, on välttämätön tartuntatautien leviämisen estämiseksi huumausaineiden käyttäjien keskuudessa.

**Huumausaineiden käytöstä johtuvat kuolemantapaukset ovat vakavin huumausaineisiin liittyvä yhteiskunnallinen haitta.** Tämä edellyttää jatkuvaa seurantaa ja toimia, joilla pyritään

---

[10] KOM(2007) 199 lopullinen.

erityisesti tehokkaaseen haittojen vähentämiseen ja huumeidenkäyttäjien sopeuttamiseen takaisin yhteiskuntaan.

Huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien palvelujen kehittämisessä on edistytty kaikkialla EU:ssa niin palvelujen kattavuuden kuin niiden saatavuudenkin osalta. On tärkeää kehittää palveluja edelleen ja kehittää myös indikaattoreita, joilla haittojen vähentämistä ja hoitoa koskevien toimenpiteiden vaikuttavuutta mitataan.

On tarpeen laatia laatustandardeja erilaisille palveluille ja toimenpiteille ennaltaehkäisystä ja huumehoidosta aina haittojen vähentämiseen. Kysynnän vähentämistä koskevien laadunvarmistusjärjestelmien saatavuudesta jäsenvaltioissa on kuitenkin vain rajoitetusti tietoa. Lisäksi käsitykset siitä, mitä *'standardilla'* tai *'yleisohjeella'* tarkoitetaan, vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Liitteessä olevasta yksityiskohtaisesta selvityksestä on nähtävissä, että kysynnän vähentämiseksi on yhä tehtävä töitä monilla toimintasuunnitelmassa esitetyillä osa-alueilla ja että joitakin toimia ja indikaattoreita on hienosäädettävä, jotta kyseisten toimien vaikutuksia voidaan mitata.

**Huumausaineita käyttäville rikoksentekijöille vankeusrangaistuksen sijaan määrättäviä** monenlaisia **vaihtoehtoisia rangaistuksia** on jo otettu käyttöön, mutta vielä ei ole mahdollista arvioida niiden soveltamista ja/tai tehokkuutta. Lähes kaikissa EU-maissa on säädetty toimenpiteistä tartuntatautien leviämisen estämiseksi, mutta vankiloissa näiden haittojen vähentämiseksi tarjottavat palvelut eivät ole vielä samalla tasolla muutoin yhteiskunnassa tarjottavien vastaavien palvelujen kanssa. Tätä osa-aluetta on kehitettävä edelleen.

Neuvoston puheenjohtaja vahvisti päätelmissään, jotka koskivat huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien terveyshaittojen ehkäisemisestä ja vähentämisestä vuonna 2003 annetun neuvoston suosituksen jatkotoimia, että on tarpeen kohentaa haittojen vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä vankiloissa. Komissiota pyydettiin ***"esittämään ehdotus huumausaineita vankiloissa koskevaksi suositukseksi EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) 13.2 kohdan mukaisesti"***[11].

Jäsenvaltioiden toimintaa tällä alalla täydentää **yhteisön kansanterveysalan toimintaohjelma (2003–2008)**[12], jonka kautta tuetaan erilaisia huumausaineiden kysynnän vähentämiseen tähtääviä hankkeita, ennaltaehkäisy, haittojen vähentäminen ja hoito mukaan luettuina. Tällaisten hankkeiden rahoitus jatkuu toisen **yhteisön kansanterveysalan toimintaohjelman (2008–2012) mukaisesti,** ja sitä tehostetaan uuden **huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevan erityisohjelman (2007–2013)**[13] ja **tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin seitsemännen puiteohjelman (2007–2013)**[14] kautta.

### 3.3 Tarjonnan vähentäminen

EU:n lainvalvontaviranomaiset toimivat edelleen **erittäin aktiivisesti sekä huumeiden että niiden lähtöaineiden salakuljetuksen havaitsemiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi**. Tapausten määrä lisääntyi vuonna 2006. Komissio on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laatinut ohjeasiakirjan toimijoille, jotka käyvät laillisesti kauppaa lähtöaineilla, jotka saatetaan helposti suunnata laittomien huumausaineiden tuotantoon. Ohjeasiakirjassa annetaan suosituksia laillista kaupankäyntiä harjoittaville, jotta heidän olisi helpompi havaita epäilyttäviä liiketoimia ja ilmoittaa niistä viranomaisille.

---

11 CORDROGUE 43, 2.7.2007.
12 EYVL L 271, 9.10.2002.
13 EUVL L 257, 3.10.2007.
14 EUVL L 412, 30.12.2006, s. 1.

Jäsenvaltiot antavat tietoja analyysitietokantoihin, joita Europol pitää yllä käyttääkseen niitä meneillään olevissa hankkeissaan nimeltä ”COLA” (kokaiini), ”MUSTARD” (heroiini) ja ”SYNERGY” (synteettiset huumausaineet). Europol antaa puolestaan jäsenvaltioille tietoa, jota ne voivat käyttää tutkimuksissa ja jatkotoimissa. Komissio ei ole pystynyt tarkistamaan, ovatko jäsenvaltiot panneet täytäntöön vuonna 2001 hyväksytyn **neuvoston suosituksen huumausaineiden ja väärinkäytettyjen lähtöaineiden takavarikkoja koskevien tilastojen yhdenmukaistamisesta**[15]. Sen täytäntöönpanosta ei ole saatavilla tietoa EU:n tasolla.

Jäsenvaltioiden, Europolin and Eurojustin välistä yhteistyötä **olisi mahdollista kehittää edelleen** nykyisten välineiden pohjalta. Tällä hetkellä yhteisten tutkintaryhmien (*Joint Investigation Team*, JIT) ja yhteisten tullioperaatioiden (*Joint Customs Operations*, JCO) kaltaisiin välineisiin ei ilmeisesti turvauduta kovinkaan usein. Vuosina 2005 ja 2006 toteutettiin ainoastaan kaksi yhteistä tutkintaryhmää ja neljä yhteistä tullioperaatiota. Europol ja Eurojust valmistelevat erityiskoulutusta ja käsikirjaa yhteisiä tutkintaryhmiä koskevien hankkeiden perustamisesta ja käytöstä.

Tähän mennessä jäsenvaltioiden tai EU:n tasolla ei ole esitetty yhtään merkittävää hanketta, joka olisi kohdennettu nimenomaisesti laittoman huumausainekaupan taloudellisiin varoihin. Komissio suosittelee, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät rahanpesun selvittelykeskusten FIU.NET -järjestelmää täysimääräisesti. Komissiossa valmistellaan parhaillaan kertomusta, jossa käsitellään jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä koskevista järjestelyistä, joita noudatetaan tietojenvaihdossa, 17 päivänä lokakuuta 2000 tehtyä neuvoston päätöstä[16]. Jäsenvaltioita kehotetaan myös käyttämään laajemmin hyväksi EU:n rahoitusohjelmia, kuten rikosten **ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskevaa erityisohjelmaa (2007–2013)**[17] huumausaineiden tuotannon ja terrorismin rahoituksen välisen yhteyden tutkimiseen.

Seitsemän jäsenvaltiota on mukana Lissabonissa sijaitsevan **huumausaineasioissa toimivan merenkulun analysointi- ja toimintakeskuksen** (MAOC-N) operatiivisessa toiminnassa**.** Mukana olevien jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset ja tuomioistuimet sekä meri- että ilma-aluksilla liikkuvat yksiköt tekevät tiivistä yhteistyötä taistelussa Atlantin ja Länsi-Afrikan kautta tapahtuvaa kokaiinin salakuljetusta vastaan. MAOC-N tekee yhteistyötä Yhdysvalloissa olevien vastaavanlaisten viranomaisten, esimerkiksi Floridassa toimivan yhteistoiminnallisen erikoisyksikön (*Joint Interagency Task Force South*) kanssa. Tämä yhteistyö on johdonmukainen seuraus siitä, että huumausaineiden salakuljettajien maailmanlaajuiseen toimintamalliin ja joustavuuteen on syytä vastata vastaavanlaisin maailmanlaajuisen lainvalvonnan keinoin.

Tarjonnan vähentäminen on alue, jolla tulosten mittaaminen EU:n tasolla on edelleenkin vaikeaa. Tällä alalla toteutetuista toimista suurin osa on sellaisia, joita mitataan **määrällisten eikä laadullisten indikaattoreiden avulla**, ja EU:n tasolla saatavilla olevat tiedot ovat usein hajanaisia ja niiden vertaaminen on vaikeaa. Tämä johtuu osittain siitä, että tietojen keräämisessä ja kirjaamisessa käytettävät yhteiset standardit puuttuvat, mutta syynä on myös tietojen ilmoittamiseen käytettävien rakenteiden päällekkäisyys.

Komissio aikoo arvioida tarjonnan vähentämistä koskeviin tietoihin liittyvää kysymystä yhteistyössä Europolin ja EHNVS:n kanssa antaessaan vuoden 2008 loppuarvioinnin voimassaolevasta huumausaineita koskevasta EU:n toimintasuunnitelmasta. Tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat **toimintapolitiikan tarpeet lainvalvontaongelmien määrittelyn ja**

---

15 13618/01 STUP 29.
16 EYVL L 271, 24.10.2000.
17 EUVL L 58, 24.2.2007.

**tilastojen** osalta ja missä määrin näitä tietoja on jo standardoitu tai ne ovat standardoitavissa ja otettavissa käyttöön EU:n tasolla.

Lopuksi todettakoon, että uusia psykoaktiivisia aineita koskevasta tietojenvaihdosta, riskienarvioinnista ja valvonnasta annettu neuvoston päätös[18] pantiin täytäntöön vuonna 2007. **Ensimmäistä kertaa sen jälkeen, kun päätös tehtiin vuonna 2005, on tehty riskianalyysi**, joka koskee uutta psykoaktiivista ainetta, 1-bentsyylipiperatsiinia (BZP), joka on stimulantti. Arviointimenettelyn tuloksena komission teki ehdotuksen, jonka mukaan BZP olisi luokiteltava soveltuvan lainsäädännön mukaisesti. Neuvosto tekee päätöksen tästä ehdotuksesta kuultuaan asiasta Euroopan parlamenttia.

### 3.4 Kansainvälinen yhteistyö

YOS-ulkosuhdealan strategiassa: Maailmanlaajuinen vapaus, turvallisuus ja oikeus korostetaan, että yhteistyö kolmansien maiden kanssa näillä aloilla on pidemmän aikavälin tehtävä, jonka perustana on oltava instituutioiden ja voimavarojen kehittäminen. Se edellyttää molemminpuolista ja pitkäjänteistä sitoutumista. Strategiaa koskevassa ensimmäisessä, vuoden 2006 tilannekatsauksessa todetaan, että myönteistä ja tasaista kehitystä on tapahtunut myös huumausaineisiin liittyvissä aiheissa.[19]

EU on keskeinen toimija laittomien huumausaineiden alan yhteistyössä. Se osallistuu aktiivisesti vuoropuheluun, jossa on mukana suurin osa merkittävimmistä tuotanto- ja salakuljetusmaista, joihin huumausaineiden aiheuttamat ongelmat kohdistuvat, ja sillä on huomattava tehtävä niiden tukemisessa taloudellisin ja teknisin keinoin. EU:n sitoutuminen **tasapainotetun toimintamallin** edistämiseen, jossa huumausaineiden kysynnän ja tarjonnan vähentämistä on käsiteltävä rinnakkain, **heijastaa unionin perusarvoja ja -periaatteita** ja toimii esimerkkinä muille maille maailmanlaajuisesti. Tasapainotettu lähestymistapa sisällytetään myös yhä useammin kolmansien maiden kanssa tehtävien yhteistyö-, assosiaatio- tai kumppanuussopimusten huumausaineita koskeviin artikloihin.

Huumausaineiden torjuntaa koskevasta toiminnasta keskustellaan säännönmukaisesti ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden sekä Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien komission kumppaneiden kanssa järjestettävissä kokouksissa. Ehdokasmaat osallistuvat enenevässä määrin EHNVS:n, Europolin ja Eurojustin työskentelyyn. Erilaisten hankkeiden ja rakenteiden kautta EU:lla on mahdollisuus **auttaa näitä maita kehittämään voimavaroja, joita ne tarvitsevat yhteisön säännöstön ja siihen liittyvien toimien täytäntöönpanoon,** esimerkiksi huumausaineita koskevia kansallisia toimintasuunnitelmiaan ja strategioitaan.

Yksi tärkeimpiä kansainvälisessä yhteistyössä vuonna 2007 saavutettuja edistysaskeleita on ensimmäinen sekä kysynnän että tarjonnan vähentämistä koskeva asiantuntijakokous, joka järjestettiin osana heroiinin salakuljetusta koskevaa ns. Pariisin sopimuksen prosessia. EU:n, Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen (LAC) välillä vuonna 1999 tehdyn Panaman toimintasuunnitelman tarkistamisesta päästiin myös sopimukseen. Toukokuussa 2007 annetussa Port of Spainin julistuksessa tunnistettiin uusia kysynnän ja tarjonnan vähentämiseen tähtääviä ja muiden huumausaineisiin liittyvien alojen yhteistyössä sovellettavia painopisteitä, jotka koskevat esimerkiksi rahanpesua ja tulli-, poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä.

Lisäksi Kap Verden kanssa on nyt syntymässä uusi erityinen kumppanuussuhde, jossa huumausaineiden vastaisella yhteistyöllä on huomattava sija. EU:n ja Venäjän välinen yhteistyö huumausaineiden alalla etenee operatiivisella tasolla. Venäjän federaation huumevalvontakeskus

---

18 2005/387/YOS, 10.5.2005.

19 Neuvoston asiakirja 14366/3/05 REV 3, 30.11.2005.

ja EHNVS allekirjoittivat lokakuussa 2007 yhteisymmärryspöytäkirjan tiedonvaihdosta ja parhaista käytänteistä huumausaineiden väärinkäytön torjumiseksi, ja huumausaineita käsitteleviä EU:n kolmikantakokouksia järjestettiin Länsi-Balkanin maiden, Venäjän, Afganistanin ja Yhdysvaltojen sekä ensimmäistä kertaa Ukrainan kanssa.

Hankkeiden keskeisistä rahoittajamaista koostuva Dublin-ryhmä on edelleen arvokas yhteistyökanava, jonka avulla jäsenvaltiot ja komissio voivat analysoida ja vaihtaa näkemyksiä huumausaineiden aiheuttamista kansainvälisistä ongelmista. Dublin-ryhmän alueellisten puheenjohtajien olisi kuitenkin annettava selvitys siitä, missä määrin suosituksia pannaan täytäntöön. Vuonna 2007 Dublin-ryhmällä oli kokous Iranin kanssa – kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun ryhmä on kutsunut kokoukseensa vieraan.

Huumausaineisiin liittyvään toimintaan ja toimintasuunnitelmiin myönnetyissä avustuksissa ja niihin käytetyissä varoissa on havaittavissa kasvava suuntaus.

Vuoden 2005 loppuun mennessä EU:n huumausaineita koskevien kansainvälisten yhteistyöhankkeiden arvoksi määriteltiin lähes 760 miljoonaa euroa, mikä merkitsee, että **EU on maailmanlaajuisen huumausaineiden torjunnan merkittävin toimija**.

Tässä vaiheessa alle puolella EU:n jäsenvaltioista on käytössä avustusohjelmia kolmansien maiden kanssa, ja komissio, Yhdistynyt kuningaskunta ja Saksa vastaavat yli 80 prosentista käynnissä olevien hankkeiden arvosta.

EU:n rahoittama huumausaineisiin liittyvä avustustoiminta on keskittynyt Afganistaniin, jonka osuus vastaa lähes kahta kolmasosaa EU:n ulkoisen rahoituksen kokonaismäärästä (452 miljoonaa euroa). EY:n avustustoiminta huumausaineiden vastaisten strategioiden tukemiseksi on suunnattu maan pohjois- ja koillisosissa sijaitsevien tiettyjen maakuntien sosiaalis-taloudelliseen kehittämiseen. Tähän pyritään kehittämällä maaseutua muun muassa vaihtoehtoisten elinkeinojen kautta ja antamalla avustuksia terveydenhoitoalalle. EY on Afganistanin lain ja järjestyksen erityisrahaston, Afganistanin jälleenrakennusrahaston ja uuden, vuonna 2007 perustetun 200 miljoonan euron oikeusvaltiohankkeen keskeinen rahoittaja.

Kolmen kookapensaita kasvattavan Andien alueen maan saamat avustukset vastaavat noin kolmasosaa kaikesta EU:n rahoituksesta (220 miljoonaa euroa). Loppuosa on hajautettu muihin maapallon osiin, erityisesti Välimeren/Balkanin alueelle, Kaakkois-Aasiaan, Etelä-Kaukasiaan ja Keski-Aasiaan. Nämä avustukset annetaan **vaihtoehtoisen kehityksen** tukemiseen (noin kaksi kolmasosaa kaikista avustuksista), jota seuraavalla sijalla ovat **yhteiskunnan rakenteiden kehittämistä**, **lainvalvontaa** ja **kysynnän vähentämistä** koskevat hankkeet.

Vuonna 2006 komission hallinnoimasta huumausaineiden pohjoinen-etelä-yhteistyön budjettikohdasta myönnettiin yli 7,5 miljoonaa euroa Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueelta (LAC) Afrikan kautta kulkevien kokaiinin salakuljetusreittien varrella toteutettavan yhteistyön tukemiseen, kysynnän vähentämiseen tähtäävään EU:n ja LAC-alueen kaupunkien kumppanuusaloitteeseen, EU:n ja LAC:n väliseen tiedustelutietojen vaihtoon, eteläisissä Välimeren maissa, Lähi-idässä ja Lounais-Aasiassa toteutettavaan toiseen kysynnän vähentämisaloitteeseen ja haittojen vähentämistä kehitysmaissa koskevaan tutkimukseen.

On olemassa myös joukko maailmanlaajuisia aloitteita, joita on rahoitettu samasta vuoden 2006 budjettikohdasta ja jotka kaikki toteutetaan Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimiston (UNODC) kautta. Täten pyrittiin muun muassa rahoittamaan maailmanlaajuista satojenseurantajärjestelmää, tukemaan Pariisin sopimuksen mukaista kehitystä ja valtioista riippumattomien järjestöjen YK:n huumausainefoorumia sekä rahoittamaan asiantuntijaryhmän työskentelyä vuoden 1998 YK:n yleiskokouksen huumausaineita koskevan erityisistunnon 10-vuotisarvioinnin koontamiseksi. Lisäksi tukea annetaan vuonna 2005

käynnistetylle Unescon hankkeelle, jonka tarkoituksena on kehittää palveluja ja voimavaroja, joita valtioista riippumattomat järjestöt tuottavat haittojen vähentämisen alalla kehitysmaissa.

**EU:lla on yhä useammin yhteinen kanta Yhdistyneiden kansakuntien huumausainetoimikunnassa (CND)**. Esimerkkinä tästä on EU:n luonnos päätöslauselmaksi laittomien huumausaineiden valmistamisessa käytettävien lähtöaineiden tunnistamisesta, joka hyväksyttiin CND:n 50. istunnossa. EU on lisäksi toiminut yhtenä kokonaisuutena antaessaan tukensa kymmenelle muulle huumausaineiden alaa koskevalle CND:n päätöslauselmalle.

EU:n tarkoituksena on saavuttaa myönteisiä tuloksia jatkossakin koordinoimalla toimintaansa ja **esittämällä yhteinen kanta, kun YK:n yleiskokouksen erityisistunnosta annetaan arvio vuonna 2008,** ja vuonna 2009 toteutettavasta seurannassa.

UNODC:lle on annettu rahoitusta asiantuntijaryhmän perustamiseksi arvioimaan YK:n yleiskokouksen erityisistunnon vuoden 1998 päätöslauselmaa. Tämä vahvistaa EU:n sitoutumisen sellaisten huumausaineita koskevien toimintalinjojen kehittämiseen ja täytäntöönpanoon YK:n tasolla, jota tukevat tieteellinen arviointi ja parhaat saatavilla olevat todisteet

### 3.5 Tiedot, tutkimus ja arviointi

Tarve käyttää luotettavia tieteellisiä todisteita huumausaineita koskevan politiikan perustana on suurempi kuin koskaan ennen. Tämä ilmenee jäsenvaltioiden haluna edistää EU:n yhteistyötä huumausaineisiin liittyvän tutkimuksen alalla.

Europolin ja EHNVS:n panoksella EU:n huumausaineilmiötä koskevan tietämyspohjan kartuttamisessa on edelleenkin merkittävä arvo poliittisille päättäjille ja asiantuntijoille. Vuosina 2006 ja 2007 sekä EHNVS että Europol laativat joukon selvityksiä huumausaineiden kysynnästä ja niiden tarjonnasta Euroopassa, ja tarjosivat siten poliittisille päättäjille ja täytäntöönpanosta vastaaville laitoksille päivitettyjä tietoja huumetilanteesta ja sen johdosta toteutetuista toimista.

**EU:n 27 jäsenvaltiossa toteutettavan huumausaineita koskevan tutkimuksen kokonaiskuva on kuitenkin edelleen moniulotteinen ja hajanainen**, ja yleisnäkemys tieteellisestä tutkimuksesta, yhteistyöverkostoista sekä nykyisistä ja mahdollisista huumausaineita koskevan tutkimuksen aihealueista puuttuu. Komissio tekee laittomien huumausaineiden alalla tehtävästä tutkimuksesta perusteellisen vertailevan analyysin, joka julkaistaan vuonna 2008.

Komission yhteinen tutkimuskeskus (YTK) painottaa vuosien 2007–2013 työohjelmassaan entistä enemmän turvallisuuteen liittyvää tutkimusta. Vuonna 2007 on päästy yhteisymmärrykseen komission tasolla siitä, että YTK on jäsenvaltioiden käytettävissä **laittomien huumausaineiden rikosteknisen profilointi-analyysin alalla toimivan mahdollisen eurooppalaisen verkoston tietämyspohjana**. Tällöin käytettäisiin perustana komission tällä alalla rahoittamia nykyisiä ja aikaisempia hankkeita.

Muita komission aloitteita ovat muun muassa DRUID-hanke, jossa on tarkoitus kehittää luotettavia tienvarsitarkastuksia ja laitteita, joilla valvotaan huumausaineiden käyttöä liikenteessä, ja salakuljetuksen vastatoimia koskeva EURITRACK-hanke (*European Illicit Trafficking Countermeasure Kit*), jossa on tarkoitus kehittää mahdollisimman haitaton, turvallinen menetelmä merikuljetuskontteihin kätkettyjen laittomien aineiden havaitsemiseksi.

**Huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevasta erityisohjelmasta (2007–2013)**[20] annetaan lisää rahoitusta huumausaineiden kysynnän vähentämiseen ja politiikan analysointiin perustuville hankkeille ja tutkimuksille.

---

[20] EUVL L 257, 3.10.2007.

## IV. PÄÄTELMÄT

Ei voi olla epäilystäkään siitä, että EU:n huumausainestrategia ja -toimintasuunnitelmat ovat osa poliittisen päätöksenteon ja täytäntöönpanon prosessia ja tässä ominaisuudessa vauhdittavat jäsenvaltioiden lähentymistä.

**Vuoden 2007 tilannekatsauksesta ilmenee kaksi merkittävää tulosta:**

(1) Huumausaineiden alalla European unionissa harjoitettavan politiikan toimintalinjat yhdenmukaistuvat yhä enenevässä määrin, mutta niissä otetaan silti huomioon kunkin jäsenvaltion yksilölliset kulttuuriset ja poliittiset mallit.

(2) Toimintasuunnitelmassa käytetty näyttöön perustuva lähestymistapa auttaa tunnistamaan alueet, joilla toimintaa on kehitettävä.

Vaikka onkin vielä liian varhaista ennakoida vuoden 2008 arvioinnin sisältöä, joitakin yksityiskohtia nousee esiin:

- kansallisten, erityisesti tarjonnan vähentämistä ja lainvalvontaa koskevien tietojen vaihtoa on tehostettava (tämä ilmenee jo ensimmäisestä, vuoden 2006 vuosikatsauksesta);
- menetelmiä, joiden avulla toimintasuunnitelmaan kuuluvat erityistoimet kytketään tuloksekkaasti huumausaineiden tuotannon, myynnin ja kulutuksen määriin sekä tuotanto- ja myyntitapoihin ja kulutustottumuksiin, on vielä kehitettävä;
- toimintasuunnitelmassa mainittuja indikaattoreita olisi johdonmukaistettava, sillä jotkut indikaattorit eivät tuota tietoa toimista, joihin ne liittyvät;
- **tietojen puuttuminen siitä, millä tavoin toimet vaikuttavat huumausainetilanteeseen, liittyy laajempaan, erityisiä ja monitahoisia yhteiskunnallisia ongelmia koskevien poliittisten päätösten vaikutusten mittaamisen ongelmaan**. Saatavilla olevat tiedot eivät aina anna luotettavaa kuvaa siitä, onko toimintasuunnitelman tuotoksilla vaikutusta ongelmaan, joka niiden avulla pyritään ratkaisemaan.

Komissio tutkii näitä kysymyksiä tarkemmin huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) loppuarvioinnissa. Komission seuraavassa ehdotuksessa huumausaineita koskevaksi EU:n toimintasuunnitelmaksi (2009–2012) painotetaan nimenomaisesti erityistoimiin liitettyjen indikaattoreiden ja arviointivälineiden tarkkaa valitsemista.

Huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman vuosikatsaukset vuosina 2006 ja 2007 ovat lujittaneet komission uskoa siihen, että huumausaineita koskevan toimintapolitiikan on perustuttava objektiiviseen ja parhaaseen saatavilla olevaan näyttöön, jotta politiikat olisivat vaikuttavia ja kustannustehokkaita. Huumausaineita koskevan politiikan on heijastettava Euroopan unionin perustana olevia perusarvoja, ja siinä on yhdistettävä oikeasuhteinen mutta päättäväinen laitonta kauppaa ja tuotantoa vastaan kohdistettu lainvalvonnan panos sekä laajat ennaltaehkäisyn, haittojen vähentämisen, hoidon ja kuntoutuksen toimet. Tämä on EU:n velvollisuus kansalaisiaan kohtaan.

Komissio suosittaa, että neuvosto hyväksyisi tämän tilannekatsauksen.