FI

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 5.11.2010
KOM(2010) 630 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa (2009–2012) koskeva vuoden 2010 tilanneselvitys

SEK(2010) 1321

KOMISSION KERTOMUS

EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa (2009–2012) koskeva vuoden 2010 tilanneselvitys

1. JOHDANTO

Viimeisimpien koko EU:n aluetta koskevien arvioiden mukaan 25–30 miljoonaa aikuista (15–64 -vuotiasta) on käyttänyt jotakin laitonta huumausainetta viimeisen vuoden aikana[1]. Heistä 1,2–1,5 miljoonaa on opioidien ongelmakäyttäjiä. Joka vuosi **EU:n alueella kuolee 6 500–7 000 ihmistä huumeiden yliannostukseen**. Huumekuolemien määrä oli varsin vakaa useiden vuosien ajan, mutta viimeisimpien tietojen mukaan huumekuolemien määrä EU:ssa on nyt nousussa, ja se johtuu lähinnä kokaiinin yliannostuksesta.

Euroopan suosituimman huumausaineen, kannabiksen, käytön vähenemisestä viime vuosina on yhä enemmän todisteita, kun taas kokaiinin ja heroiinin käyttö ei ole vähentynyt. Euroopan huumeongelman juuret ovat nimenomaan kokaiinin ja heroiinin käytössä.

Huumeiden käytössä on tapahtunut muutoksia useimmissa EU:n jäsenvaltioissa kymmenen viime vuoden aikana. Ennen suhteellisen rajalliset marginalisoituneet huumeidenkäyttäjien ongelmaryhmät käyttivät lähinnä opiaatteja ja kokaiinia, kun taas nykyisin yhteiskuntaan sopeutuneet henkilöt käyttävät yhä enemmän laittomia huumeita virkistystarkoituksessa ja yhdistelevät eri aineita joutumatta välttämättä niistä riippuvaiseksi.

Samalla kun **huumausaineiden sekakäyttö on tullut yhä yleisemmäksi**, ero laillisten ja laittomien psykoaktiivisten aineiden käytön välillä on vähitellen häviämässä. Perinteisten laillisten ja laittomien psykoaktiivisten aineiden, kuten alkoholin ja kokaiinin, yhteiskäytön lisäksi huumeiden käyttäjien saatavilla on useita uusia aineita (ns. laillisia psykotrooppeja), joita myydään internetissä, head shop -liikkeissä ja katukaupassa.

Laittomien huumausaineiden käyttö on monimutkainen yhteiskunnallinen ongelma, johon on löydettävä pitkän aikavälin yhtenäinen monialainen lähestymistapa. Komissiota varten laaditussa raportissa, joka koskee kehitystä maailmanlaajuisilla laittomien huumausaineiden markkinoilla vuosina 1998–2007,[2] ei ole havaittu tilanteen parantuneen tänä aikana. Joissakin maissa ongelma on pienentynyt mutta toisissa taas pahentunut, eräissä tapauksissa jopa huomattavasti. Huumeongelmat ovat yleisesti ottaen pienentyneet rikkaissa maissa, kuten EU:n jäsenvaltioissa, mutta pahentuneet muutamissa isoissa kehitys- tai siirtymätalousmaissa. Tutkimuksessa todettiin, että tuotantoon kohdistetuilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa siihen, missä huumeita valmistetaan, mutta ei ole todisteita siitä, että näillä toimenpiteillä vähennettäisiin huumausaineiden maailmanlaajuista kokonaistuotantoa.

---

1 Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA) vuotta 2009 koskeva Euroopan huumeongelmaa käsittelevä vuosiraportti (*Annual Report on the State of the Drugs Problem in Europe*). Arvioiden mukaan kannabiksen käyttäjiä oli 22,5 miljoonaa ja kokaiinin käyttäjiä 4 miljoonaa.

2 JLS/2007/C4/005 — *Detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs and of policy measures to curtail it*.

Huumeiden kulkureittejä voidaan muuttaa lainvalvonnan keinoin, mutta ne eivät näytä vähentävän merkittävästi eivätkä kestävästi markkinoilla olevien huumausaineiden määrää.

EU:n huumausainestrategiassa (2005–2012)[3] ja kahdessa EU:n huumeidenvastaisessa toimintasuunnitelmassa on vahvistettu **EU:n johdonmukainen lähestymistapa ongelmaan**. Huumepolitiikka on suurelta osin **jäsenvaltioiden vastuulla**. Komissio vaikuttaa merkittävästi EU:n huumepolitiikan muotoutumiseen varmistamalla sen yleisen johdonmukaisuuden, auttamalla koordinoimaan EU:n kantoja kansainvälisillä foorumeilla, ottamalla keskeisen roolin uusien huumausaineiden valvonnassa ja tarjoamalla rahoitusta ja asiantuntemusta. Komissio vastaa EU:n huumeidenvastaisten toimintasuunnitelmien laatimisesta, seurannasta ja arvioinnista. Tukholman toimintaohjelmassa[4] komissiolle uskottiin ensi kertaa tehtävä laatia uusi EU:n huumestrategia vuoden 2012 jälkeiseksi ajaksi.

Tässä kertomuksessa esitetään lyhyesti EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa (2009–2012)[5] koskevan vuoden 2010 tilanneselvityksen keskeiset tulokset.

2. MENETELMÄ

EU:n huumeidenvastaisessa toimintasuunnitelmassa (2009–2012) määritellään keskeiset vastuutahot ja asetetaan määräaika jokaiselle toimelle. Vuoden 2009 ja vuoden 2010 alkupuoliskon[6] kattavan selvityksen laatimisessa saatiin arvokasta apua Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskukselta (EMCDDA) ja Europolilta. Komissio on tehnyt kirjallisen tutkimuksen eräistä yksittäisistä toimenpiteistä jäsenvaltioissa. Minkäänlaisia tietoja ei ole annettu toimista, joiden ei ole määrä tulla valmiiksi vuonna 2010. Toimien toteutusta mitataan toimintasuunnitelmassa mainittujen indikaattorien[7] pohjalta.

3. MERKKIPAALUJA

Saavutuksia

(1) Suonensisäisten huumeiden käyttö, joka on yksi veren kautta tarttuvien infektioiden pääsyy, on vähenemässä EU:ssa. **Uusia hiv-tartuntoja huumeidenkäyttäjien keskuudessa on aiempaa vähemmän** ehkä siksi, että jäsenvaltiot ovat investoineet merkittävästi huumehaittojen vähentämistoimiin kymmenen viime vuoden aikana niin kuin huumeidenvastaisissa toimintasuunnitelmissa edellytetään.

(2) Lainvalvontaviranomaiset ovat tehostaneet yhteistyötään EU:n rajojen ulkopuolella huumausainekaupan torjumiseksi. Jäsenvaltiot ovat perustaneet kaksi ns. **yhteistyöfoorumia** tiedustelutietojen jakamiseksi ja valmiuksien kehittämisen koordinoimiseksi Länsi-Afrikassa, joka on strateginen keskus kokaiinin kuljetusreitillä. Toinen yhteistyöfoorumi sijaitsee Ghanassa ja sitä johdetaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta käsin ja toinen Senegalissa ja sitä johdetaan Ranskasta käsin. Oikeus- ja sisäasiain neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2010 asiakirjan

---

3 15074/04 CORDROGUE 77, 22.11.2004.

4 Komission tiedonanto ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten”, KOM(2009) 262, 3.9.2009.

5 EUVL C 326, 20.12.2008.

6 Tilastotietoja saadaan vain täysiltä kalenterivuosilta.

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

Kansainvälisen laittoman huumausainekaupan torjuntaa koskeva eurooppalainen sopimus – kokaiini- ja heroiinireittien katkaiseminen parantaakseen useiden huumekaupan torjuntasuunnitelmien välistä koordinointia. Sopimus tarjoaa hienon mahdollisuuden yhdistää toisiinsa kaikki huumekaupan torjunnassa mukana olevat tahot pääasiallisten salakuljetusreittien varsilla.

(3) Komissio esitti vuonna 2009 **strategian[8] vahvistaakseen EU:n yhteistyötä huumausaineisiin liittyvän tutkimuksen alalla**. Se auttaa vahvistamaan näyttöön perustuvaa huumepolitiikkaa ja kehittämään ratkaisuja, joita tarvitaan vähentämään huumeiden käytön haitallisia terveydellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia yhteiskunnassa. EU:n huumausainestrategiassa ja huumeidenvastaisessa toimintasuunnitelmassa todetaan, että huumepolitiikan olisi perustuttava objektiivisiin tosiseikkoihin ja tieteelliseen näyttöön.

Haasteita

(4) **Huumekuolemien määrä** näyttäisi lisääntyvän ehkä jopa 5 prosentilla vuonna 2008 pysyteltyään vakaana useiden vuosien ajan eli noin 6 500–7 000 kuolemassa vuodessa.

(5) Uusien psykoaktiivisten aineiden (**laillisten psykotrooppien**) ilmaantumisesta on tullut merkittävä haaste huumepolitiikalle. Jäsenvaltiot ponnistelevat hillitäkseen uusien huumeiden leviämistä. Niiden terveydellisiä ja sosiaalisia riskejä ei juurikaan tunneta. Tätä tehtävää vaikeuttavat rajattomat myyntikanavat, kuten internet, ja se, miten nopeasti markkinoilla vasta valvontaan saadut aineet korvataan uusilla.

(6) Vuonna 2007 perustettiin huumausaineiden merikuljetusten analysointi- ja torjuntakeskus (MAOC-N)[9], jonka toiminta kohdistuu Atlantin valtameren ylittävään huumekauppaan. Se koordinoi operaatioita, joissa takavarikoitiin 43 tonnia kokaiinia ja 21 tonnia hasista sen kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana. **Huumausainekauppaa käyvät verkostot** ovat nopeasti muuttaneet salakuljetusreittejään ja -menetelmiään kiertääkseen esteet, joita EU:n jäsenvaltiot ovat asettaneet huumekaupan torjumiseksi. Viimeaikaisten tietojen mukaan näyttää siltä, että MAOC-N:n ja CeCLAD-M:n[10] (joka perustettiin vuonna 2008 torjumaan huumekauppaa Välimeren yli) koordinoimien operaatioiden jälkeen takavarikkoja on tehty huomattavasti vähemmän.

(7) YK:n tasolla vuonna 2009 saatiin neuvoteltua uusi poliittinen julistus ja toimintasuunnitelma maailmanlaajuisen huumausaineongelman torjumiseksi. EU kannatti tasapainoista, näyttöön perustuvaa sekä ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa kunnioittavaa huumepolitiikkaa, mutta sen neuvotteluasemaa heikensivät **jäsenvaltioiden eriävät mielipiteet**.

---

8 SEC (2009) 1631 lopullinen, 23. marraskuuta 2009.

9 MAOC-N:n perustivat Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Espanja, Portugali, Irlanti, Italia ja Alankomaat. Saksa, Yhdysvallat, Kanada, Kap Verde, Marokko ja Kreikka ovat tarkkailijoita, niin kuin Euroopan komissio ja Europol. Komissio osallistuu MAOC-N:n rahoitukseen, ja MAOC-N:n perustana on vuonna 2009 voimaantullut kansainvälinen sopimus.

10 Huumausaineiden torjunnan Välimeren koordinointikeskuksen (*Centre de Coordination pour la Lutte Anti-drogue en Méditerranée*, CeCLAD-M) perustivat Ranska, Espanja, Portugali, Italia, Malta, Algeria, Tunisia, Marokko, Mauritania ja Libya.

(8) Kahden viime vuoden aikana **ulkoisessa huumepolitiikassa** on välillä keskitytty liian paljon turvallisuuteen. Kahdenvälisissä sopimuksissa, joita on tehty EU:n jäsenvaltioiden ja muiden kuin EU-maiden välillä, on keskitytty enimmäkseen huumeiden tarjonnan vähentämistä koskevaan yhteistyöhön.

(9) **Taloudellinen taantuma** on pienentänyt huumepolitiikkaa varten kansallisella tasolla myönnettyjä määrärahoja. Komissio on huolestunut siitä, että kansallisille yhteyspisteille annettava tuki vähenee jäsenvaltioissa. Vuonna 2009 lähes joka viidennellä kansallisella yhteyspisteellä oli vaikeuksia käyttää kokonaan REITOX-verkon myöntämiä avustuksia, koska ne eivät saaneet vastaavaa kansallista avustusta. REITOX-verkko muodostuu kansallisista yhteyspisteistä, ja sitä koordinoi Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA). Tämä voi haitata huumeiden käytön seurannan laatua EU:ssa ja yleensäkin sitä, että huumeiden käytön seurantaa jatketaan.

4. TIIVISTELMÄ TULOKSISTA

Tässä kertomuksessa ja liitteessä annetaan tietoja lähinnä toteutettujen toimien tuloksista. Tässä selvityksessä on liian aikaista analysoida kysymyksiä (saavutetaanko toimilla tavoite) ja laatia vaikutustenarviointi (paraneeko huumetilanne toimien tuloksena). EU:n huumausainestrategian (2005–2012) ja EU:n huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman (2009–2012) loppuarviointi aloitetaan ensi vuonna, ja siinä annetaan vastaukset kysymyksiin ja laaditaan vaikutustenarviointi. Tärkeimmissä tuloksissa näkyvät EU:n huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman viisi keskeistä tavoitetta: yhteistyön ja koordinoinnin parantaminen, huumeiden kysynnän vähentäminen, huumeiden tarjonnan vähentäminen, kansainvälisen yhteistyön parantaminen ja ongelman ymmärtämisen parantaminen.

4.1. Yhteistyön ja koordinoinnin parantaminen

Eri politiikanalojen välinen koordinointi EU:n tasolla on ratkaisevan tärkeää huumeongelman tehokkaan torjunnan kannalta, koska ongelma on luonteeltaan rajatylittävä. Huumepolitiikan koordinoinnista EU:n tasolla vastaa lähinnä neuvoston horisontaalinen huumausainetyöryhmä. EU:n puheenjohtajavaltiot ovat noudattaneet horisontaalisen huumausainetyöryhmän agendaa, joka on noudattanut suurelta osin EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa. Muiden, lähinnä lainvalvontaan liittyvien, neuvoston työryhmien osallistuminen toimintaan on välillä aiheuttanut epävarmuutta horisontaalisen huumausainetyöryhmän asemasta.

On erittäin tärkeää säilyttää **johdonmukainen horisontaalinen lähestymistapa**, jotta vältytään tilanteelta, jossa EU:n huumepolitiikassa korostetaan pikemminkin lainvalvontaa kysynnän vähentämistoimien sijaan.

Lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot raportoivat, että **kansalaisyhteiskuntaa edustavat järjestöt osallistuvat** tiiviimmin huumepolitiikan laatimiseen, täytäntöönpanoon ja joskus myös arviointiin kansallisella tasolla. Euroopan huumefoorumin puitteissa komissio on saanut lähes 700 kansalaisyhteiskunnan toimijaa osallistumaan kansallisiin tai paikallisiin huumevalistuskampanjoihin. Komissio on myös jatkanut keskusteluja huumausaineita käsittelevän kansalaisyhteiskunnan foorumin kanssa.

4.2. Huumeiden kysynnän vähentäminen

Jäsenvaltioiden on edelleen parannettava huumausaineiden väärinkäyttöä ehkäiseviä ohjelmiaan, jotta niistä saadaan tehokkaampia ja näyttöön perustuvia. EU-maat järjestävät yhä yleisiä huumeiden väärinkäyttöä ehkäiseviä ohjelmia, vaikka ne ovat osoittautuneet tehottomiksi, kun taas riskiryhmille kohdennettuja valikoivia huumeiden väärinkäyttöä ehkäiseviä ohjelmia ei ole vieläkään riittävän laajalla alueella useimmissa jäsenvaltioissa. Useimmissa jäsenvaltioissa on muutamia tällaisia kohdennettuja ohjelmia, joita toteutetaan esimerkiksi vapaa-ajanviettopaikoissa ja yöelämässä. Tällaisten ohjelmien tehokkuutta arvioidaan yleensä useammin kuin muiden ehkäisevien toimien.

Huumehaittojen vähentämiseen tähtäävissä politiikoissa ja toimissa EU:n jäsenvaltioissa on edistytty, mutta maiden välillä on huomattavia eroja siinä, miten erityisten toimenpiteiden toteuttamisessa on edetty. Se riippuu kunkin maan huumetilanteesta sekä politiikan painopisteistä.

Arviolta miljoonasta eurooppalaisesta, jotka saivat hoitoa huumeiden käytön vuoksi vuonna 2007, noin 670 000 sai korvaushoitoa. Suurin osa hoitoa saaneista oli opiaattien käyttäjiä. Opiaattikorvaushoitoa (jossa käytetään metadonia tai buprenorfiinia) yhdessä psykososiaalisen tuen kanssa pidetään tehokkaimpana hoitona opiaattien käyttäjille. Korvaushoitoa ei toistaiseksi ole saatavilla kokaiini- ja amfetamiiniriippuvuuteen.

Useimmissa jäsenvaltioissa on käytössä huumehoidon ohjeet, jotka perustuvat näyttöön tai hyviin käytänteisiin, vaikka harvat pitävät tällaisten ohjeiden täytäntöönpanoa ennakkoedellytyksenä korvaushoidon julkiselle rahoitukselle.

Huumeisiin liittyviä terveyspalveluja on tarjolla ainakin joissakin vankiloissa joka jäsenvaltiossa, mutta ne ovat yleensä vain harvojen vankien käytettävissä. Säännöllinen huumeiden käyttö on vielä yleisempää vankien kuin muun väestön keskuudessa, joissakin maissa 3 prosenttia yleisempää ja joissakin jopa 77 prosenttia yleisempää. Huumeidenkäyttö haitallisimmissa muodoissaan, kuten suonensisäisenä käyttönä, näyttäisi myös olevan yleisempää vankien keskuudessa.

Hiv-tartunnat huumeidenkäyttäjien keskuudessa EU:ssa ovat yleisesti laskussa. Tämän vuosikymmenen alussa huumekuolemien määrä laski ja tasoittui sitten noin 6 500–7 000 kuolemaan vuodessa, mutta vuoden 2008 alustavat tiedot osoittavat, että huumekuolemien määrä saattaa olla nousussa ja että yhä useammat kuolemat johtuvat kokaiinin yliannostuksesta.

On hyvin vähän tietoa siitä, onko jäsenvaltioissa huumeiden käyttäjille suunnattuja **yhteiskuntaan sopeutumista** edistäviä ohjelmia, ja siitä, millaisia ne ovat.

4.3. Huumeiden tarjonnan vähentäminen

Europolin vuotuista, järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa uhkakuva-arviota käytetään entistä enemmän laadittaessa painopisteitä huumausainekaupan torjumiseksi.

Europolin ja jäsenvaltioiden yhteistyö kolmessa COSPOL-hankkeessa – kokaiini (COLA), heroiini (MUSTARD) ja synteettiset huumeet (SYNERGY) – on parantunut viime vuosina. Helmikuussa 2010 käynnistettiin Euroopan huumausaineiden profilointijärjestelmä (*European Drug Profiling System*), jonka rahoitukseen komissio osallistuu. Tämä hanke, joka kokoaa yhteen rikosteknisiä laboratorioita EU:n alueelta kehittämään huumeiden analyysiä, voi lisätä

kapasiteettia löytää ja hajottaa huumekauppaa käyviä verkostoja, jos lainvalvontaviranomaiset ovat siinä tiiviisti mukana.

Vuonna 2009 laaditusta komission kertomuksesta[11] laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta 25 päivänä lokakuuta 2004 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2004/757/YOS[12] täytäntöönpanosta kävi ilmi, että Eurojustin käsiteltäväksi viiden viime vuoden aikana toimitettujen huumekauppatapausten lukumäärä on kasvanut, mikä antaa ymmärtää, että alan oikeudellinen yhteistyö on parantunut. Eräät maat eivät kuitenkaan olleet edes saattaneet puitepäätöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kertomuksessa tultiinkin siihen tulokseen, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien välillä oli yhä eroja. Jäädyttämispäätöksiä ja menetetyksi tuomitsemista koskevia päätöksiä käsittelevien neuvoston puitepäätösten arvioinneista on saatu samantapaisia tuloksia.

Yleisesti ottaen lainvalvontaviranomaisten olisi jaettava operaatioita, esimerkiksi varojen perimiseen liittyviä operaatioita, koskevia tietoja oikeaan aikaan. Myös jäsenvaltioiden osallistuminen eräisiin **Europolin huumeita koskeviin analyysitietokantoihin** on yhä riittämätöntä.

Kolmen viime vuoden aikana EU:n jäsenvaltiot ovat perustaneet **merialan yhteistyökeskuksia** vaihtaakseen tiedustelutietoja ja koordinoidakseen yhteisiä operaatioita Atlantin valtameren (MAOC-N) ja Välimeren ylittävän (CeCLAD-M) huumekaupan torjumiseksi. Ne ovat myös perustaneet ns. yhteistyöfoorumeita Länsi-Afrikkaan. Nämä keskukset koordinoivat aluksi onnistuneesti huumeiden takavarikointioperaatioita, mutta takavarikkojen määrä on laskenut viime kuukausina. Tämä näyttäisi johtuvan lähinnä siitä, että huumekauppaa harjoittavat verkostot ovat erittäin monitaitoisia ja muuttavat kuljetusreittejään ja -tapojaan hyvin nopeasti.

Huumausaineiden lähtöaineita koskevan EU:n lainsäädännön arviointi saatiin päätökseen vuonna 2009. Sen jälkeen neuvosto ehdotti muutoksia lainsäädäntöön arvioituaan ensin huolellisesti niiden mahdollisia vaikutuksia jäsenvaltioiden viranomaisiin ja talouden toimijoihin[13]. Kansainvälisellä tasolla pääsaavutuksiin kuuluvat EU:n ja Kiinan välisen, huumeiden lähtöaineiden valvontaa koskevan sopimuksen allekirjoittaminen ja täytäntöönpano sekä vastaavaa sopimusta koskevien neuvottelujen aloittaminen Venäjän kanssa.

4.4. Kansainvälisen yhteistyön parantaminen

Tarkastelujakson aikana 15 jäsenvaltiota teki **kahdenvälisiä sopimuksia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa**. Myös nämä sopimukset koskevat yhteistyötä huumeiden torjunnan alalla, lähinnä huumeiden tarjonnan vähentämistä. Tällaisia sopimuksia tehtiin Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maiden (Venäjä, Ukraina, Kazakstan, Georgia, Valko-Venäjä ja Armenia) kanssa sekä Länsi-Balkanin, Lähi-idän, Latinalaisen Amerikan ja Aasian maiden kanssa.

EU:n tasolla **EU:n ulkoisen avun ohjelmista** tuetut hankkeet kattavat edelleen sekä huumeiden tarjonnan että kysynnän vähentämisen vaihtoehtoisen kehityksen lisäksi. Tarjonnan vähentämishankkeet ja erityisesti valmiuksien kehittämistä huumekaupan

---

11 SEC(2009) 1661.
12 EUVL L 335, 11.11.2004, s. 8–11.
13 Kilpailukykyneuvoston 3016. kokous, Bryssel, 25. toukokuuta 2010.

torjumiseksi koskevat hankkeet saivat lisää rahoitusta tarkastelujaksolla vakautusvälineen pitkäkestoisen osan mukaisesti hyväksyttyjen ohjelmien perusteella.

Komissio tukee edelleen ensisijaisesti kattavia **vaihtoehtoisen kehityksen ohjelmia**, joiden tavoitteena on antaa maanviljelijöille taloudellisesti kannattava laillinen vaihtoehto huumesatojen kasvattamiselle erityisesti Andien alueen maissa. Komissio ottaa EU:n lähestymistavan huomioon laajemmassa kehityssuunnitelmassaan. Tosin vaihtoehtoinen kehitys ei näytä olevan monessakaan jäsenvaltiossa ensisijaiseksi määritelty tavoite, sillä vain muutamat raportoivat, että vaihtoehtoinen kehitys on osa niiden kansainvälistä kehityspolitiikkaa. EU laati tarkastelujakson aikana Latinalaisen Amerikan maiden kanssa uuden huumepolitiikkaa koskevan yhteistyöohjelman, jossa keskitytään lujittamaan EU:n, Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen maiden huumeidentorjuntajärjestelmää, vahvistamaan kansallisia huumevalvontavirastoja Latinalaisen Amerikan maissa ja kehittämään valmiuksia kysynnän ja tarjonnan vähentämiseksi.

EU kehittää **yhteistyötään Länsi-Afrikan maiden kanssa**, varsinkin tukemalla Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisön (ECOWAS) Praian huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa. On hyvin tärkeää, että nämä maat varaavat varoja huumekaupan torjuntaan ja yhteistyöhön alueellisten järjestöjen, erityisesti ECOWASin, kanssa, jotta voidaan puuttua erilaisten rikollisjärjestöjen välille kehittyneisiin kumppanuuksiin. Erittäin tärkeää on myös sisäisten ja ulkoisten huumekaupan torjuntatoimien välinen johdonmukaisuus, jonka komissio ja neuvosto varmistavat.

EU:n jäsenvaltioiden kantojen koordinointi **YK:n huumausainetoimikunnassa** on ollut horjuvaa kahden viime vuoden ajan. Kun vuonna 2009 neuvoteltiin YK:n uudesta, huumausaineita koskevasta poliittisesta julistuksesta ja toimintasuunnitelmasta, EU:n yhtenäinen rintama mureni loppuvaiheessa, jolloin kaksi EU:n jäsenvaltiota veti tukensa pois julistuksessa käytetyltä ilmaukselta ”haittojen vähentäminen”.

Toimia on toteutettu EU:n toiminnan synkronoimisen parantamiseksi YK:n elimissä, mutta valtuuskuntien välistä koordinointia YK:n foorumeilla Wienissä ja horisontaalisessa huumausainetyöryhmässä Brysselissä on yhä parannettava.

Huumeiden torjuntaa koskevassa yhteistyössä **Euroopan naapuri- ja ehdokasmaiden** kanssa keskityttiin lähinnä torjumaan huumekauppaa, kehittämään yhteiskunnan rakenteita, seuraamaan huumeiden käyttöä ja vähentämään huumeiden kysyntää. EMCDDA jatkoi yhteistyötä Kroatian, Turkin ja Länsi-Balkanin alueen maiden kanssa luomalla huumeiden tiedonkeruu- ja seurantajärjestelmiä. Eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen mukaisesti tämän yhteistyön on määrä laajentua maihin, jotka ovat mukana Euroopan naapuruuspolitiikassa.

4.5. Ongelman ymmärtäminen

Komissio aloitti tarkastelujaksolla useita toimenpiteitä korostaakseen **huumausaineisiin liittyvän tutkimuksen** strategista merkitystä. Niiden tavoitteena oli määrittää tutkimuksen aukkoja, parantaa poliittisten yhteisöjen ja tutkimusyhteisöjen välistä koordinointia, edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistä tutkimustoimintaa ja lisätä huumeisiin liittyvään tutkimukseen käytettäviä varoja. Vuonna 2009 komissio käynnisti tutkimusehdotuspyynnön riippuvuuksista osana seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman aihealuetta ”Yhteiskunta- ja taloustieteet sekä humanistiset tieteet”. EU:n rahoitusosuus siinä on vähintään 6,5 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden välisen yhteisen tutkimustoiminnan tukemiseksi komissio on antanut 2 miljoonaa euroa käytettäväksi Eurooppalaisen tutkimusalueiden verkoston (ERA-NET)

perustamiseksi huumeiden torjunnan alalle. Seitsemänteen puiteohjelmaan kuuluva vuoden 2010 turvallisuusohjelma käsittää ehdotuspyynnön, joka koskee **huumepolitiikkojen tahattomia seurauksia** ja niiden vaikutusta EU:n turvallisuuteen. Vuonna 2010 julkaistiin myös suuria yhteistyöohjelmia (6–12 miljoonaa euroa) koskeva ehdotuspyyntö ns. riippuvuushäiriöiden alalla osan seitsemännen puiteohjelman aihealaa ”Terveys”.

Lisäksi komissio on viime vuosina osoittanut yli 1,1 miljoonaa euroa tutkimuksiin, jotka tukevat EU:n huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman 2009–2012 täytäntöönpanoa. Myös EMCDDA:n ja REITOX-verkon monipuoliset julkaisut ovat auttaneet ymmärtämään huumeongelmaa.

EMCDDA:n ennakkovaroitusjärjestelmä toimi hyvin, kun ilmoitettiin **uusista huumeista** ja arvioitiin niitä. Vuonna 2009 ennakkovaroitusjärjestelmään ilmoitettiin 24 uutta psykoaktiivista ainetta eli lähes kaksi kertaa niin paljon kuin vuonna 2008. EMCDDA:n laajennettu tiedekomitea teki vuonna 2010 riskienarvioinnin mefedronista, joka on ekstaasin kaltainen keskushermostoa stimuloiva huume. Riskienarvioinnin perusteella komission on päätettävä, tekeekö se neuvostolle ehdotuksen aineen saattamiseksi valvontatoimenpiteiden piiriin. Kun otetaan huomioon, miten nopeasti kansalliseen tai EU:n valvontaan saatetut aineet korvataan uusilla, terveydellisiä ja sosiaalisia riskejä aiheuttavilla aineilla, joiden vaikutukset on varmistettava, on pakko lisätä huumeisiin liittyvää tutkimuskapasiteettia EU:ssa.

Vuosina 2009 ja 2010 komissio ja EMCDDA toteuttivat toimia parantaakseen **tietojen keruuta huumausaineiden markkinoista, huumeisiin liittyvästä rikollisuudesta ja huumetarjonnan vähentämisestä**. Vuoden 2010 jälkipuoliskolla komissio esitti ehdotuksensa huumausaineiden markkinoita, huumeisiin liittyvää rikollisuutta ja huumetarjonnan vähentämistä koskevien tietojen keruun parantamistoimenpiteiksi Euroopan unionissa.

5. PÄÄTELMÄT

Vuonna 1961 tehdyn YK:n huumausaineyleissopimuksen 50-vuotisjuhlavuotta vietetään vuonna 2011. Tämä tarjoaa tilaisuuden vakavaan pohdintaan huumeongelman tilasta. Viimeisten 50 vuoden aikana huumausaineista on tullut maailmanlaajuinen ongelma, joka koskettaa lähes kaikkia maita ja vaarantaa miljoonien ihmisten terveyden ja turvallisuuden. Yksikään maa ei yksinään pysty puuttumaan nopeasti muuttuvaan laittomien huumeiden kauppaan.

Laillisten ja laittomien aineiden yhteiskäytöstä sekä laillisten ja laittomien aineiden välisten rajojen hämärtymisestä on tullut suuri haaste huumepolitiikalle. **Huumeiden sekakäyttöön** puuttuminen edellyttää kehittyneitä tieteellisen tutkimukseen perustuvia poliittisia ratkaisuja, ja tällaisessa tutkimuksessa on tarkasteltava huumeriippuvuutta osana laajempaa riippuvuuskehystä. Politiikantekijöiden on erotettava toisistaan lukuisten markkinoilla olevien laillisten ja laittomien aineiden erilaiset käyttötavat ja niiden mahdollisesti aiheuttamat riskit voidakseen laatia parhaan mahdollisen politiikkojen yhdistelmän kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden suojelemiseksi.

Huomattava haaste politiikantekijöille on **uusien huumeiden nopea ilmaantuminen** markkinoille. Uudet aineet vetoavat yhä enemmän sekä kuluttajiin, koska niitä markkinoidaan laillisena vaihtoehtona laittomille huumeille (lailliset psykotroopit), että tuottajiin, koska useimpia niistä on helppo valmistaa ja levittää. Sellaisiin huumausainemarkkinoihin

puuttuminen, joilla on rinnakkain perinteisiä, uusia, laillisia ja laittomia aineita, edellyttää laaja-alaisia poliittisia ratkaisuja.

Komissio arvioi parhaillaan uusia psykoaktiivisia aineita koskevasta tietojenvaihdosta, riskienarvioinnista ja valvonnasta tehdyn neuvoston päätöksen 2005/387/YOS[14] täytäntöönpanoa ja aikoo ehdottaa sen muuttamista siten, että sen avulla voidaan puuttua uusien huumeiden laajentuviin markkinoihin nykyistä paremmin.

Huumekuolemien määrän selkeä kasvu EU:ssa edellyttää, että jäsenvaltiot panostavat enemmän ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Yksi toteutettava toimenpide huumekuolemien määrän pienentämiseksi on parantaa huumeidenkäyttäjien terveydentilan seurantaa ja terveydenhoitoa vankiloissa.

Huumekuolemien määrää EU:ssa voitaisiin pienentää myös ottamalla käyttöön pakolliset turvallisuusohjeet yöelämän viettopaikoille.

Yhteistyö alueellisissa foorumeissa on tukenut huumekaupan torjuntaa. Millään tällaisilla elimillä ei kuitenkaan ole kestävää mahdollisuutta purkaa huumekauppaa käyviä verkostoja elleivät ne työskentele yhdessä. **Verkostoja torjutaan verkostoilla**. Komissio on sitoutunut toimimaan aktiivisesti parantaakseen koordinointia lainvalvontaelinten välillä ja kohdentamaan toimintansa pääasiallisiin huumeiden salakuljetusreitteihin. Jotta lainvalvontaviranomaiset voisivat torjua tehokkaammin huumekauppaa, on panostettava enemmän poliittiseen analyysiin ja toimien arviointiin tällä alalla.

EU:n tasapainoisen huumepolitiikan sekä sen periaatteen mukaisesti, että kansakunnat jakavat vastuun tästä maailmanlaajuisesta ongelmasta, EU:n on **painotettava uudestaan huumeiden kysynnän vähentämistä** koskevaa politiikkaa suhteissa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Eurooppaan tarkoitettujen huumeiden salakuljetus Länsi-Afrikan kaltaisten alueiden kautta horjuttaa entisestään läpikulkumaita ja herättää paikallista huumeiden kysyntää. Se saattaa päästää valloilleen huumeiden ongelmakäytön ja hiv-tartuntojen epidemian EU:n naapurimaissa. EU:n on varmistettava, että sen ulkoinen apu kohdennetaan näihin haasteisiin. Lisäksi on tehostettava kansainvälistä yhteistyötä huumausaineiden lähtöaineiden laittoman kaupan torjumiseksi.

---

[14] EUVL L 127, 20.5.2005, s. 32–37.

Nykyinen **talouskriisi** saattaa vaikuttaa huumetilanteeseen EU:ssa, vaikka tästä on vielä saatavilla vain vähän tietoja, ja päätelmiä on sen vuoksi tulkittava varovaisesti. Taloudelliset vaikeudet ja niistä johtuva turvattomuuden tunne saattavat johtaa siihen, että huumeiden käyttö lisääntyy riskiryhmissä, kun houkutus etsiä helpotusta huumeista kasvaa. Järjestäytyneet rikollisryhmät voivat houkutella lisääntyvän työttömyyden kourissa kamppailevia ihmisiä ansaitsemaan elantonsa osallistumalla pienimuotoiseen laittomien huumeiden valmistamiseen tai myymiseen. Aineista riippuvaisilla huumeidenkäyttäjillä voi olla vaikeuksia löytää rahaa huumeiden ostamiseen, mikä saattaa johtaa riskikäyttäytymiseen ja huumeisiin liittyvän rikollisuuden kasvuun. Samalla talousarviorajoitukset saattavat johtaa siihen, että jäsenvaltiot vähentävät huumeongelmien ennaltaehkäisyyn tai hoitoon liittyviä palveluja. **Komissio pyytää jäsenvaltioita olemaan vähentämättä rahoitusta huumeisiin liittyville palveluille**, koska se heikentäisi terapiaa tarvitsevien terveyttä ja yhteiskunnan turvallisuutta yleensä.

Lissabonin sopimuksen voimaantulo ja EU:n politiikkojen pilarirakenteen purkaminen tarjoavat mahdollisuuden kaikkien huumeongelman kannalta merkityksellisten politiikanalojen entistä parempaan integrointiin. Komissio laatii EU:lle uuden huumausainestrategian vuoden 2012 jälkeiseksi ajaksi. Siinä yhdistetään kansanterveys, sosiaalipolitiikat, lainvalvonta ja ulkoinen apu johdonmukaiseksi politiikaksi, jossa yksilö on toiminnan keskipiste.