EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 25.10.2011
KOM(2011) 689 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kohti tiukempia huumausaineiden vastaisia eurooppalaisia toimia

1. TEHOKKAAMPIA EUROOPPALAISIA TOIMIA HUUMAUSAINEISIIN LIITTYVIIN HAASTEISIIN

Laittomat huumausaineet[1] muodostavat vakavan uhkan EU:n kansalaisten ja yhteiskuntien terveydelle ja turvallisuudelle. Euroopan huumeongelma kehittyy nopeasti. **Uusia haitallisia psykoaktiivisia aineita[2] tulee markkinoille ennennäkemättömän nopeasti.** Huumausainekauppiaat muuttavat jatkuvasti reittejään, salakuljetusmenetelmiään ja tapoja pestä laittomasta huumausainekaupasta saatuja voittoja.

Huumausaineilla on erityisen suuri vaikutus nuoriin. Huumausaineiden käyttö on yksi suurimmista nuorten terveysongelmien aiheuttajista ja vältettävissä olevista kuolinsyistä nuorten eurooppalaisten keskuudessa. Nuorten asenteita huumausaineita kohtaan kartoittanut vuoden 2011 Eurobarometri *Youth attitudes on drugs*[3] osoittaa, että halutessaan nuoret saavat vuorokauden sisällä helposti käsiinsä jopa kaikkein haitallisimpia huumausaineita. Tilastojen mukaan Euroopassa kuolee huumausaineiden yliannostukseen yksi ihminen joka tunti.[4] Uusien huumausaineiden myynti internetin välityksellä ja uusia huumausaineita koskevan tiedon nopea leviäminen sosiaalisten verkkojen kautta muodostavat uusia haasteita nykyisille huumevalvontapolitiikoille ja perinteisille väärinkäyttöä ehkäiseville menetelmille.

Huumeongelman ratkaisemiseksi on tehtävä enemmän. Toimia olisi toteutettava tehokkaimmalla tasolla ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. EU:n toiminta olisi kohdistettava toimiin, joilla on lisäarvoa. **Jäsenvaltiot eivät pysty estämään huumausaineiden leviämistä ilman tehokasta yhteistyötä:** sisämarkkinoilla tavaroiden lisäksi myös huumeet liikkuvat vapaasti. Jos yksi jäsenvaltio kieltää uudet psykoaktiiviset aineet, huumausainekauppiaat siirtävät liiketoimintansa jäsenvaltioihin, joiden lainsäädäntö on sallivampi. Koordinoimattomat tiukentamistoimet voivat pakottaa huumausainekauppiaat siirtämään huumeiden valmistuksen naapurimaihin tai muuttamaan reittejään, mutta näillä toimilla ei voida estää huumausainekauppaa kestävällä tavalla.

Euroopan komissio on ollut 15 viime vuoden aikana mukana kehittämässä kattavia ja tasapainoisia eurooppalaisia toimia huumausaineiden torjumiseksi osana Euroopan unionin huumeiden vastaista strategiaa[5] vuosiksi 2005–2012. EU:n kaksi keskeisintä oikeudellista välinettä huumausaineiden vastaisen politiikan alalla ovat peräisin vuosilta 2004 ja 2005. Toinen niistä käsittelee huumausainekauppaa[6] ja toinen uusien huumausaineiden markkinoilletuloa (uusia psykoaktiivisia aineita)[7]. Viime vuosina on kuitenkin tullut esiin uudenlaisia haasteita: huumausaineiden ja niiden valmistuksessa käytettävien kemikaalien

---

1 Laittomia huumausaineita ovat sellaiset psykoaktiiviset aineet, joiden luvaton viljely, valmistus, myynti ja hallussapito muuhun kuin lääkinnällisiin tai tieteellisiin tarkoituksiin on kielletty.

2 Uusia psykoaktiivisia aineita ovat uudet huumausaineet tai psykotrooppiset aineet, jotka voivat aiheuttaa vastaavan uhkan kansanterveydelle kuin laittomat huumausaineet. Ne ovat tulleet markkinoille vasta äskettäin eikä niitä ole vielä kielletty. Huomattava osa näistä aineista on synteettisiä.

3 Euroopan komissio, Flash Eurobarometri N:o 330, *Youth attitudes on drugs*.

4 EMCDDA, Vuosiraportti 2010: huumeongelma Euroopassa.

5 Komissio on käynnistänyt strategiasta ulkoisen arvioinnin, joka valmistuu vuoden 2011 loppuun mennessä.

6 Neuvoston puitepäätös 2004/757/YOS, tehty 25 päivänä lokakuuta 2004, laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta, EUVL L 335, 11.11.2004, s. 8–11.

7 Neuvoston päätös 2005/387/YOS, tehty 10 päivänä toukokuuta 2005, uusia psykoaktiivisia aineita koskevasta tietojenvaihdosta, riskienarvioinnista ja valvonnasta, EUVL L 127, 20.5.2005, s. 32–37.

(huumausaineiden lähtöaineiden) uudet kuljetustavat, uusien huumausaineiden nopea tulo markkinoille ja innovatiiviset uusien aineiden jakelukanavat.

Euroopan komissio sitoutui vuosia 2010–2014 koskevassa Tukholman toimintaohjelmassa[8] toteuttamaan toimia, joilla tehostetaan vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta suojautumista. **Lissabonin sopimuksen** astuttua voimaan Euroopan on puututtava huumeongelmaan tiukasti ja määrätietoisesti niin huumeiden kysynnän kuin tarjonnankin osalta. Uusi lainsäädäntö, jota Euroopan parlamentti on mukana luomassa ja jonka jäsenvaltiot panevat täytäntöön, on Euroopan komission sekä viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimen tiukan tarkastelun kohteena.

Komissio on sitoutunut antamaan uutta vauhtia EU:n huumausaineiden vastaiselle politiikalle. Ehdottamassaan **Eurooppa 2020 -strategiaa tukevassa talousarviossaan**[9] komissio lupaa taloudellista tukea huumausaineisiin liittyviin tuleviin haasteisiin vastaamiseksi. EU:n talousarviosta olisi erityisesti rahoitettava toimia, joilla on selkeää lisäarvoa. Tällaisia toimia ovat uusiin huumausaineisiin puuttuminen, väärinkäytön ehkäisyyn ja hoitoon liittyvien innovatiivisten toimintatapojen kehittäminen ja rajatylittävä lainvalvontayhteistyö ja siihen liittyvä koulutus.

2. HUUMAUSAINEKAUPPA

Laittomien huumausaineiden markkinat muuttavat jatkuvasti muotoaan, jotta voitaisiin välttää valvontatoimia ja takavarikointeja.[10] Uudet teknologiat helpottavat **innovatiivisten menetelmien kehittämistä huumausaineiden salakuljetuksessa** EU:n alueelle ja alueella. Huumausainekauppiaat hyödyntävät kehittyneitä tekniikoita huumausaineiden piilottamiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi nestemäisen kokaiinin yhdistäminen osaksi kauppatavaraa (kuten vaatteita, nesteitä tai muovia) ja sen muuntaminen takaisin jauhemaiseen olomuotoon Euroopassa sijaitsevissa laboratorioissa, sekä kokaiinin muuttaminen hajuttomaksi. Huumausainekauppiaat myös esimerkiksi valvovat tuotanto- ja varastotilojaan etävalvontateknologian avulla. Vahvistaakseen organisaatiotaan huumausainekauppiaat ovat laajentaneet liiketoimintaansa kattamaan useamman eri huumausaineen (erilaisten huumausaineiden tai urheilijoiden terveydelle haitallisten dopingaineiden salakuljetus) ja rikollisuuden lajin (useamman erityyppisen laittoman toiminnan harjoittaminen).

Rikollisverkostot muuttavat **kuljetusreittejään** usein välttääkseen tarkastukset. Länsi-Afrikan reitin lisääntynyt merkitys kokaiinin salakuljetukselle Latinalaisesta Amerikasta Eurooppaan osoittaa, että verkostot pystyvät välttämään Atlantin rannikolla toteutettavan valvonnan. Euroopan rajavartiointijärjestelmän on siis tarpeen toimia tehokkaasti.

Neuvosto hyväksyi 3. kesäkuuta 2010 kansainvälisen huumausainekaupan torjuntaa koskevan eurooppalaisen sopimuksen[11], ja Puolan puheenjohtajuuskaudellaan vireille panemassa eurooppalaisessa sopimuksessa synteettisten huumausaineiden torjunnasta pyritään

---

8 Eurooppa-neuvosto hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2009 Tukholman ohjelman, joka on oikeus- ja sisäasioita koskevien aloitteiden kattava kehys. Muuttaakseen nämä poliittiset tavoitteet käytännön ehdotuksiksi komissio valitsi joitakin keskeisiä toimia, jotka toteutetaan vuosien 2010–2014 aikana; KOM(2010) 171 lopullinen.

9 KOM(2011) 500.

10 Europol, *EU Organised Crime Threat Assessment* (OCTA) 2011.

11 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114889.pdf.

parantamaan koordinointia laittoman huumausainekaupan torjuntaan tarkoitettujen eri aloitteiden välillä[12].

Huumausainekauppa on yksi suurimpia rajatylittävän lainvalvonnan haasteita EU:ssa. **Eurojust** on vuodesta 2004 lähtien käsitellyt enemmän huumausainekauppaan liittyviä tapauksia kuin minkään muun rikollisuuden lajin tapauksia. Eurojustin käsiteltäväksi siirrettyjen huumausainekauppatapausten määrä on tänä aikana yli kolminkertaistunut (77:stä 254:een[13]), ja sama kehitys jatkuu vuonna 2011. Vuonna 2010 noin kolmannes **Europolin** kansallisille lainvalvontaviranomaisille antamasta operatiivisesta tuesta liittyi laittomaan huumausainekauppaan.[14] Eurojust ja Europol auttavat yhä enemmän EU:n sisäisen rajatylittävän tutkinnan ja kolmansien maiden kanssa toteutettavan yhteistyön koordinoinnissa.

Lissabonin sopimus määrittelee huumausainekaupan ***yhdeksi erityisen vakavan rikollisuuden alaksi, joka on rajatylittävää***. Sen johdosta voidaan antaa direktiivejä, joilla säädetään rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä[15]. Tämä on huomattava edistysaskel ja mahdollistaa sen, että EU voi toimia rohkeammin ja että Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit ovat tiiviimmin mukana.

Voimassa oleva unionin huumausainekauppaa koskeva lainsäädäntö eli **puitepäätös 2004/757/YOS**, jossa määritetään huumausainekaupparikokset sekä seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt, on merkittävä ensiaskel koko Euroopan kattavan lähestymistavan omaksumisessa, mutta kyseisellä puitepäätöksellä on myös **heikkoutensa**. Puitepäätöksen täytäntöönpanoa koskeva komission arviointi[16] paljasti, että huumausaineiden laittoman kaupan kansallisten torjuntatoimenpiteiden lähentäminen ei ole juurikaan edennyt kyseisen välineen avulla. Se ei ole riittävästi auttanut helpottamaan oikeudellista yhteistyötä huumausainekauppaan liittyvissä tapauksissa.

Esimerkiksi useimmissa jäsenvaltioissa kemiallisten lähtöaineiden kauppaan sovelletaan suoraan kyseisen jäsenvaltion rikoslakia. Joissakin jäsenvaltioissa kuitenkin kyseistä toimintaa pidetään vain avunantona laittomaan huumausainekauppaan. Siten oikeuslaitos saattaa kohdata esteitä kyseistä rikosta koskevaa syytettä ajaessaan. Vastaavasti puitesopimuksen törkeisiin tapauksiin liittyvät säännökset (joiden nojalla voidaan määrätä vakavia rikosoikeudellisia seuraamuksia) eivät ole riittävät: ne eivät kata kaikkia raskauttavia olosuhteita[17], jotka on lueteltu aiemmissa EU:n tai YK:n välineissä.

Yhteiset vähimmäissäännöt ovat avainasemassa, kun halutaan synnyttää jäsenvaltioiden oikeuslaitosten välille **yhteistyön tehostamisessa vaadittavaa luottamusta**. Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan tätä tärkeää oikeudellista välinettä voidaan vahvistaa sekä lainsäädännöllisin että poliittisin toimin.

---

12 Asialistalla oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa 27. ja 28. lokakuuta 2011.

13 Eurojustin vuosikertomus 2010.

14 Europol, *General Report on Europol Activities* 2010.

15 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohta.

16 KOM(2009) 669 ja SEC(2009) 1661.

17 Kuten alaikäisten saattamista rikoksen uhreiksi tai käyttämistä rikokseen, josta säädetään vuonna 1988 huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan allekirjoitetun Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen 3 artiklan 5 kohdan f alakohdassa sekä joulukuun 20. päivänä 1996 annetussa neuvoston päätöslauselmassa törkeästä huumausainekaupasta säädettävistä rangaistuksista, EYVL C 10, 11.1.1997, s. 3–4.

Komissio ehdottaa uutta unionin lainsäädäntöä, jolla varmistetaan huumausainekauppaan liittyvien rikosten ja seuraamusten tehokkaampi lähentäminen EU:ssa. Uudessa ehdotuksessa

(1) **keskitytään laajamittaiseen rajatylittävään huumausainekauppaan** ja järjestäytyneen rikollisuuden verkostoihin tarkastelemalla yhteisiä törkeitä tapauksia ja lieventäviä olosuhteita koskevia vähimmäissääntöjä;

(2) **parannetaan rikosten ja seuraamusten määritelmiä** ja mahdollisesti eritellään seuraamukset yksityiskohtaisesti;

(3) **säädetään tiukemmista jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksista**, jotka koskevat lainsäädännön täytäntöönpanoa sekä sen seurauksia.

Huumausainemarkkinoiden kehityssuuntien arvioinnin kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että huumausaineiden kysynnän kartoittamisen resurssit ovat hyvät ja **tarjontaa koskevan tiedon keräämistä** tehostetaan. Indikaattoreiden puuttuminen vaikeuttaa kyseisten kehityssuuntien arviointia, huumausaineisiin liittyvien rikosten yhteiskunnallisten vaikutusten määrittelyä sekä huumausaineiden tarjonnan vähentämiseen tähtäävien toimien tehokkuutta.

Komissio esittää Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA) teknisellä asiantuntija-avulla ja Europolin tuella **keskeisiä indikaattoreita**, joilla seurataan huumausainemarkkinoita, huumausaineisiin liittyvää rikollisuutta ja huumausaineiden tarjonnan vähentymistä. Näiden indikaattoreiden avulla voidaan tehostaa toimenpiteitä huumausaineiden tarjonnan suhteen.

3. HUUMAUSAINEIDEN LÄHTÖAINEET

Kemikaalien laiton kauppa huumausaineiden valmistukseen käytettäväksi on merkittävä huolenaihe. Esimerkiksi raakaoopiumin muuntaminen heroiiniksi vaatii huomattavia määriä huumausaineiden lähtöaineita. Näillä kemiallisilla aineilla voi olla useita laillisia teollisia käyttötarkoituksia, mutta niitä voidaan suunnata laillisen kaupan lisäksi myös laittomien huumausaineiden valmistukseen. Näitä lähtöaineita salakuljetetaan EU:n sisällä sekä EU:n ja muun maailman välillä. EU:n ja sen kauppakumppaneiden väliset, huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa koskevat kahdenväliset sopimukset muodostavat vahvan pohjan koordinointipolitiikoille ja huumausaineiden lähtöaineiden laitonta kauppaa koskevalle tiedonvaihdolle. EU on jo allekirjoittanut tällaiset sopimukset Turkin, Meksikon, Chilen, Yhdysvaltojen, Kiinan ja Andien alueen maiden kanssa.

Valvontaa välttääkseen salakuljettajat vaihtelevat valmistusmenetelmiään, muuttavat huumausaineiden lähtöaineita toisiksi aineiksi (lähtöaineiden lähtöaineiksi), jotka myöhemmässä vaiheessa muunnetaan takaisin, ja uuttavat lähtöaineita lääkevalmisteista.

Huumausaineiden lähtöaineiden laittoman käytön estämiseen tähtäävien toimien on pystyttävä **varmistamaan laittoman käytön tehokas valvonta häiritsemättä kyseisillä aineilla käytävää laillista kauppaa**. Toimiva viranomaisten – myös Euroopan lääkeviraston, kansallisten terveys/lääkeviranomaisten ja talouden toimijoiden – välinen yhteistyö on tältä osin keskeisessä asemassa.

Huumausaineiden lähtöaineiden seurantaa ja valvontaa koskevan **yhteisön lainsäädännön**[18] **täytäntöönpanoa koskevassa komission arvioinnissa**[19] annettiin useita suosituksia. Esimerkiksi voitaisiin tehostaa voimassa olevien sääntöjen täytäntöönpanoa, mahdollisesti tiukentaa tiettyjen kemikaalien (kuten heroiinin valmistuksen tärkeimmän lähtöaineen etikkahappoanhydridin) valvontajärjestelmää ja varmistaa metamfetamiinin valmistuksessa käytettäviä aineita sisältävien lääkevalmisteiden asianmukainen valvonta.

Komissio tutkii tapoja, joilla voitaisiin **tehostaa unionin sääntöjä huumausaineiden lähtöaineiden valmistuksen ja kaupankäynnin valvonnasta**. Lähtöaineisiin kuuluu eri aineryhmiä ja reaktioaineita, joita käytetään yleisesti huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden valmistuksessa. Myös näiden sääntöjen tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpano olisi varmistettava. Parhaillaan komissio arvioi useiden toimintalinjavaihtoehtojen vaikutuksia tavoitteenaan esitellä lainsäädäntöehdotus, jolla parannetaan laitonta käyttöä ehkäisevien sääntöjen tehokkuutta sallien lähtöaineiden laillinen kauppa ilman liiallisia hallinnollisia rasitteita. Erityishuomiota kiinnitetään heroiinin lähtöaineeseen etikkahappoanhydridiin sekä metamfetamiinin valmistuksessa käytettäviä efedriiniä ja pseudoefedriiniä sisältäviin lääkevalmisteisiin.

Komissio toteuttaa toimenpiteitä, joilla parannetaan kansainvälistä yhteistyötä huumausaineiden lähtöaineiden laittoman käytön ehkäisemiseksi. Parhaillaan se neuvottelee Venäjän kanssa huumausaineiden lähtöaineita koskevasta sopimuksesta tavoitteenaan allekirjoittaa sopimus mahdollisimman nopeasti tulevien kuukausien aikana. Yhdessä jäsenvaltioiden kanssa komissio lisää yhteistyötä Latinalaisen Amerikan maiden kanssa ja jatkaa yhteistyötä Kiinan kanssa. Näiden maiden kanssa EU on jo allekirjoittanut vastaavan sopimuksen.

4. RIKOLLISISTA TOIMISTA SAATUJEN VAROJEN MENETETYKSI TUOMITSEMINEN JA HALTUUNOTTO

Rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden tärkein motiivi on taloudellinen hyöty. Jotta järjestäytynyttä rikollisuutta (mukaan lukien huumausainekauppa) voitaisiin ehkäistä ja sitä vastaan voitaisiin taistella tehokkaasti, toimien on keskityttävä **rikollisista toimista saatujen varojen jäljittämiseen, jäädyttämiseen, takavarikointiin ja menetetyksi tuomitsemiseen**. Järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät yhä useammin hyväkseen sisärajattoman Euroopan tarjoamaa hyötyä, kun ne hankkivat omaisuutta EU:n eri jäsenvaltioista ja piilottavat sen usein kolmansiin maihin. Ryhmät myös vaihtelevat rahanpesumenetelmiään.

Rikollisverkostojen varojen jäljittäminen, jäädytys ja menetetyksi tuomitseminen muodostavat merkittävän haasteen. EU on hyväksynyt viisi oikeudellista välinettä (puitepäätöstä)[20], joilla pyritään estämään huumausainekauppiaita käyttämästä rikollisista toimista saatuja varojaan. **Välineet eivät ole olleet tarpeeksi tehokkaita**. Erityisesti

---

18 Neuvoston asetus (EY) N:o 111/2005, annettu 22 päivänä joulukuuta 2004, EUVL L 22, 26.1.2005, s. 1–10; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 273/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, EUVL L 47, 18.2.2004, s. 1–10.

19 KOM(2009) 709.

20 Näistä puitepäätöksistä kolme käsittelee rikoksesta saatujen varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien kansallisten menettelyjen yhdenmukaistamista (2001/500, 2005/212, 2007/845) ja kaksi liittyy jäsenvaltioiden tekemien rikollisista toimista saatujen varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen (2003/577, 2006/783).

viranomaiset eivät ole pystyneet takavarikoimaan suuria tavaramääriä niiden avulla. Eurooppaan on perustettava toimiva varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen verkko, jotta rikollisverkostojen taloudellista valtaa saadaan heikennettyä ja niiden laittomiin voittoihin ja varoihin päästään tehokkaasti käsiksi.

Komissio tekee ehdotuksen **uudesta, tehokkaammasta unionin lainsäädännöstä, joka käsittelee menetetyksi tuomitsemista, rikollisista toimista saatujen varojen haltuunottoa ja jäädytys- ja takavarikointimääräysten vastavuoroista tunnustamista**. Tavoitteena on parantaa rikollisista toimista saatujen varojen takavarikointitoimien tehokkuutta ja ehkäistä näiden varojen investointia laillisen talouden alalla ja käyttöä uusien rikosten toteuttamiseen. Suunniteltu rikoksesta saatujen varojen menetetyksi tuomitsemista ja takavarikointia koskeva säädöspaketti kattaa myös huumausainekaupan. Sen tavoitteena on saavuttaa yhdenmukaiset vähimmäissäännöt ja vahvistaa keskinäistä luottamusta oikeusviranomaisten välillä.

Komissio tarkistaa kolmannen **rahanpesun vastaisen direktiivin** vahvistaakseen EU:n puolustustoimia järjestäytyneen rikollisuuden (myös huumausainekaupan) rahanpesua vastaan.

5. UUDET PSYKOAKTIIVISET AINEET

Viime vuosina EU:n alueella on markkinoille tullut tiheään uusia psykoaktiivisia aineita, jotka jäljittelevät laittomia huumausaineita. **Vuodesta 2005 lähtien jäsenvaltiot ovat tehneet 115 ilmoitusta uusista psykoaktiivisista aineista** EU:n varhaisvaroitusjärjestelmän[21] kautta. Näitä aineita myydään ”erikoiskaupoissa” tai internetin kautta, mutta myös laittomien huumausaineiden kauppiaat myyvät niitä. Kansallisen lainsäädännön kiertämiseksi näihin aineisiin usein liitetään merkintä ”ihmisravinnoksi sopimaton”. Aineiden nopea markkinoille saattamisen vauhti muodostaa **haasteen viranomaisten valmiuksille puuttua niihin**.

Vuonna 2010 kirjattiin ennätysmäärä uusia aineita (41), mikä oli noin kolmannes kaikista vuodesta 2005 lähtien havaituista aineista. Kahdelle aineelle, BZP:lle ja mefedronille[22], suoritettiin **EU:ssa riskienarviointi**, jonka seurauksena neuvosto saattoi ne komission ehdotuksesta **valvontatoimenpiteiden ja rikosseuraamusten** piiriin. Jäsenvaltioiden on tämän johdosta luokiteltava kyseiset aineet laittomiksi huumausaineiksi ja saatettava ne valvontatoimenpiteiden ja rikosseuraamusten piiriin kansallisen lainsäädännön osalta YK:n yleissopimusten mukaisesti.

Vuoden 2011 Eurobarometri-selvityksen[23] mukaan **5 prosenttia eri puolilla Eurooppaa haastatelluista nuorista on käyttänyt uusia psykoaktiivisia aineita**. Näiden aineiden hinta (joka on alhaisempi laittomiin huumausaineisiin verrattuna) ja niiden ”laillinen” asema (minkä johdosta niitä voi olla helposti saatavilla) voivat selittää niiden nopean leviämisen useissa jäsenvaltioissa. Uusien psykoaktiivisten aineiden myrkyllisyys ja mahdollinen riippuvuutta aiheuttava ominaisuus voivat aiheuttaa laittomiin huumausaineisiin verrattavia terveysuhkia.

---

21 SEC(2011) 912.

22 BZP:lle vuonna 2008 (EUVL L 63, 7.3.2008, s. 45–46) ja mefedronille vuonna 2010 (EUVL L 322, 8.12.2010, s. 44–45).

23 Euroopan komissio, Flash Eurobarometri N:o 330, *Youth attitudes on drugs*.

Komissio jatkaa tiivistä yhteistyötään EU:n virastojen kanssa, jotta ongelmaa voitaisiin ymmärtää paremmin ja siihen voitaisiin löytää tehokkaampia ratkaisuja myös ennaltaehkäisyn osalta. Voimassa oleva unionin lainsäädäntö ei ole riittävä tämän haasteen voittamiseksi. Uusia psykoaktiivisia aineita koskevan **neuvoston päätöksen 2005/387/YOS vaikuttavuutta käsittelevässä komission arvioinnissa**[24] esitettiin seuraavat päätelmät:

- Päätöksen avulla ei pystytä estämään uusien psykoaktiivisten aineiden määrän suurta kasvua, koska aineita käsitellään yksi kerrallaan ja prosessi on hidas.
- Valvontatoimenpiteiden piiriin saatetut aineet korvataan nopeasti uusilla, vastaavat vaikutukset tarjoavilla aineilla.
- Oikeudellisten ja valvontatoimenpiteiden vaihtoehdot ovat rajalliset.

Komissio tekee ehdotuksen **tehokkaammasta uusia psykoaktiivisia aineita koskevasta unionin lainsäädännöstä**. Koska ala kehittyy nopeasti ja jatkuvasti tulee esiin uusia tieteellisiä todisteita aineiden aiheuttamista riskeistä, uudessa ehdotuksessa

(1) **tehostetaan aineiden seurantaa ja riskienarviointia** tukemalla rikosteknistä analysointia ja toksikologisia, farmakologisia ja epidemiologisia tutkimuksia;

(2) **puututaan nopeammin ja kestävämmin** näiden aineiden markkinoille tuloon esimerkiksi tutkimalla tapoja, joilla voitaisiin käsitellä kokonaisia aineryhmiä; tämä ei kuitenkaan poista tarvetta selvittää tieteellisesti kunkin yksittäisen aineen haitalliset vaikutukset terveydelle;

(3) **mahdollistetaan nopeampi reagointi** aineiden markkinoilletuloon esimerkiksi asettamalla väliaikaisia kieltoja aineille, jotka muodostavat välittömän riskin;

(4) **yhdenmukaistetaan lainsäädäntöä** paremmin huumevalvonnan, tuote- ja elintarviketurvallisuuden, kuluttajansuojan ja lääkeaineiden aloilla lukuisten erilaisten markkinoille tulevien tuotteiden kattamiseksi.

6. KYSYNNÄN VÄHENTÄMINEN

EU:ssa on otettu käyttöön useita eri toimia, joilla pyritään vähentämään huumausaineiden kysyntää. Näiden toimien tavoitteena on ehkäistä huumausaineiden käytön aloittamista ja riippuvuuden syntymistä, vähentää huumausaineiden käytöstä johtuvia haitallisia terveyteen ja yhteiskuntaan liittyviä seurauksia ja tarjota hoitoon, kuntoutukseen ja yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamiseen liittyviä palveluja. Huumausaineiden käyttötapojen jatkuva muuttuminen ja sekakäytön, kuten esimerkiksi laittomien huumausaineiden käytön yhdessä alkoholin tai reseptilääkkeiden kanssa, lisääntyminen muodostaa haasteen olemassa oleville ehkäisy- ja hoitomenetelmille.

Vaikka hoidon määrää on lisätty viime vuosina, **EU:n alueella on yhä merkittäviä eroja huumausaineisiin liittyvien palvelujen kattavuudessa ja laadussa**. Noin 670 000 eurooppalaista saa korvaushoitoa heroiiniriippuvuuteen – eli vain noin puolet hoitoa tarvitsevista henkilöistä. Joissakin EU-maissa hoitoa on vain rajoitetusti saatavilla. Eräissä

[24] KOM(2011) 430.

jäsenvaltioissa ei ole vielä arvioitu useiden koulutus-, ehkäisy- ja hoito-ohjelmien vaikuttavuutta.

HIV:n ja muiden veren välityksellä tarttuvien tautien leviämistä huumausaineiden käyttäjien joukossa on pystytty vähentämään erilaisilla toimilla, esimerkiksi neulojen ja ruiskujen vaihtamisohjelmilla, joissa tarjotaan suonensisäisesti huumeita käyttäville neuloja ja ruiskuja, jotta estetään käyttäjiä jakamasta piikitysvälineitään. Näiden toimenpiteiden onnistuminen edellyttää kuitenkin koko EU:n laajuisia kestäviä ja integroituja strategioita, jotta voidaan estää huumeisiin liittyvien, veren kautta tarttuvien infektioiden leviäminen.[25]

Huumausaineisiin liittyviä palveluja on selvästikin laajennettava ja parannettava, jotta voidaan varmistaa, että ehkäisytoimet ovat tehokkaita ja että hoidon piirissä olevat henkilöt toipuvat ja sopeutuvat uudelleen yhteiskuntaan.

Komissio myös pyrkii osaltaan parantamaan keskeisten indikaattorien täytäntöönpanoa huumeiden kysynnän vähentämisen alalla, jotta jäsenvaltiot voisivat tarjota tehokkaampia palveluja.

Komissio osallistuu **laatua koskevien vähimmäisstandardien** kehittämiseen, joilla pyritään parantamaan huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien ehkäisytoimien, hoidon ja haittojen vähentämistoimien tehokkuutta EU:n alueella. Pyrkimyksenä on asettaa laatustandardit huumausaineisiin liittyvien palvelujen tuottamiselle esimerkiksi määräämällä, että hoito on suunniteltava huolellisesti potilaan yksilöllisten tarpeiden pohjalta, tai säätämällä hoitohenkilökunnan koulutusta koskevista vaatimuksista. Nämä standardit kehitetään yhteistyössä EMCDDA:n, jäsenvaltioiden ja huumausaineisiin liittyviä palveluja tarjoavien lääkäreiden kanssa, ja niissä huomioidaan jäsenvaltioiden erilaiset terveydenhuoltojärjestelmät ja valmiudet.

Komissio tukee ja edistää lisäksi **toimia, joilla vähennetään huumausaineriippuvuudesta johtuvia terveyteen ja yhteiskuntaan liittyviä haittoja**. Näitä ovat esimerkiksi ennaltaehkäisevän koulutuksen ja varhaisen vaiheen tuen vahvistaminen riippuvuuden välttämiseksi, suonensisäisesti huumeita käyttävien tartuntojen ehkäiseminen ja valvonta sekä huumausaineiden käytöstä johtuvien kuolemantapausten ehkäiseminen[26]. Komissio tukee edelleen myös toimia, joilla huumausaineista riippuvaisia henkilöitä kuntoutetaan ja joiden avulla he voivat integroitua takaisin yhteiskuntaan.[27] Komissio aikoo antaa myös toisen kertomuksen[28] vuonna 2003 annetun haittojen ehkäisyä koskevan suosituksen täytäntöönpanosta, jonka tavoitteena on arvioida huumausaineriippuvuuteen liittyvien terveyshaittojen ehkäisy- ja vähentämistoimien vaikuttavuutta.

7. HUUMAUSAINEIDEN VAIKUTUKSEN ALAISENA AJAMINEN

Moni EU:n alueella tapahtuvista tieliikenneonnettomuuksista johtuu **psykoaktiivisten aineiden alaisena ajamisesta**. Tutkimukset osoittavat, että laittomien huumausaineiden

---

25 EMCDDA, Vuosiraportti 2010: huumeongelma Euroopassa.

26 Kuten HIV/AIDSin torjunnasta Euroopan unionissa ja sen naapurimaissa annetussa komission tiedonannossa on määritelty, KOM(2009) 569.

27 Tällaisia aloitteita rahoitetaan edelleen EU:n rahoitusohjelmista, esimerkiksi huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevasta ohjelmasta, terveydenhuolto-ohjelmasta sekä Euroopan sosiaalirahastosta.

28 EUVL L 165, 3.7.2003, s. 31–33.

alaisena ajaminen lisää kuolemaan johtavien tieliikenneonnettomuuksien riskiä. Koska tietoja ei kuitenkaan ole järjestelmällisesti kerätty koko EU:n alueelta, huumausaineiden alaisena ajamisen kielteisiä vaikutuksia tieliikenneturvallisuuteen on tutkittava tarkemmin. Tehokkaiden ja oikeasuhteisten keinojen kehittäminen huumausaineiden alaisena ajamiseen puuttumiseksi on suuri haaste, kuten yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskevassa etenemissuunnitelmassa[29] todetaan.

Komissio tutkii mahdollisia koko EU:n alueella toteutettavia toimia, joilla **huumausaineen alaisena ajamiseen voidaan puuttua** ja joiden tavoitteena on lisätä tieliikenneturvallisuutta. Komissio ehdottaa toimia, joilla voitaisiin tehokkaasti puuttua tähän ongelmaan, laittomien huumausaineiden vaikutusta tieliikenneturvallisuuteen, testauslaitteiden tehokkuutta ja mahdollisia toimia arvioineen, EU:n rahoittaman DRUID-hankkeen[30] tulosten pohjalta. Tällaisiin toimiin voisi kuulua tienvarsitestauksissa käytettävien laitteiden luotettavuuden parantaminen sekä tieliikenneviranomaisten asianmukaisen koulutuksen tukeminen.

8. KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

EU on johtavassa asemassa laittomia huumausaineita koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä. Se käy aktiivista vuoropuhelua niiden maiden kanssa, joissa valmistetaan ja joiden kautta kuljetetaan huumausaineita, ja antaa poliittista, taloudellista ja teknistä tukea. Laittomien huumausaineiden vastaisten toimien tiukentaminen edellyttää, että EU sitoutuu entistä tiiviimmin toimintaan naapurimaiden, strategisten kumppaneiden ja EU:hun johtavien huumereittien varrella olevien maiden kanssa tasapainoisella ja kattavalla lähestymistavalla, mutta siten, että ihmisoikeuksia noudatetaan täysimääräisesti.

Jos ei oteta huomioon EU:sta peräisin olevia huumeita, laittomat huumausaineet saapuvat EU:hun kahta pääreittiä. Nämä ovat ”kokaiinireitti” Latinalaisesta Amerikasta Länsi-Afrikan kautta EU:hun ja ”heroiinireitti” Afganistanista joko Länsi-Balkanin tai Keski-Aasian kautta EU:hun. EU:n lähestymistapa kansainväliseen laittomien huumausaineiden torjumiseen on kolmitahoinen:

Kokonaisvaltainen lähestymistapa – Lissabonin sopimuksessa EU:lle annetaan mahdollisuus vahvistaa lainvalvontayhteistyötä kolmansien maiden kanssa näiden oikeusjärjestelmien kapasiteetin parantamisessa ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisessä ihmisoikeuksien mukaisesti. EU pyrkii löytämään pitkän aikavälin ratkaisuja esimerkiksi edistämällä huumeviljelijöiden mahdollisuuksia löytää vaihtoehtoisia elinkeinoja maaseutualueilla Afganistanin kaltaisissa maissa ja vähentämällä huumeiden kysyntää lähtö- ja kauttakulkumaissa. EU on sitoutunut tekemään tiivistä yhteistyötä sekä kauttakulku- että tuotantomaiden kanssa; nämä kärsivät huumeidenkäytön lisääntymisestä väestössään, siihen liittyvistä kansanterveydellisistä haasteista sekä heikoista hallintorakenteista ongelman ratkaisemiseksi.

Maantieteellinen lähestymistapa – EU pyrkii vahvistamaan huumekaupan reittejä koskevaa toimintaansa, jolla se pystyy puuttumaan huumausaineisiin laajamittaisesti aina huumekasvien viljelystä huumausaineiden saattamiseen EU:n markkinoille. **Euroopan naapuruuspolitiikan** piiriin kuuluvat maat ovat edelleen keskeisessä asemassa. Tukea annetaan edelleen

---

29 KOM(2011) 144.

30 Huumausaineiden, alkoholin ja lääkkeiden vaikutuksen alaisena ajamisen torjumista koskeva hanke (*Driving under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines*): http://www.druid-project.eu.

laajentumismaille valmiuksien kehittämistä varten huumausaineiden salakuljetukseen ja väärinkäyttöön puuttumiseksi erityisesti liittymistä valmistelevan välineen kautta. EU:n suhteita **Latinalaisen Amerikan**[31]**, Karibian ja Afrikan** maiden sekä keskeisten alueellisten järjestöjen kanssa tiivistetään. Hallintorakenteiden vahvistamisen koordinoinnin perustana ovat menestyksekkäästi toimivat yhteyshenkilöille tarkoitetut yhteistyöfoorumit Länsi-Afrikassa.

Yhteistyö strategisten kumppaneiden kanssa – EU pitää sitoutumista yhteistyöhön strategisten kumppaneiden kanssa toiminnan perustana; laittomien huumausaineiden torjuminen on yhteisen edun mukaista. Matkustajarekisteritietoihin (PNR) liittyvä yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa on ollut erityisen arvokasta huumausainekaupan kannalta. EU ja Yhdysvallat kartoittavat tapoja, joilla voidaan luoda yhteinen huumausainekaupan alan lainvalvontaverkosto ja koordinoida hallintorakenteiden vahvistamishankkeita Länsi-Afrikassa, Latinalaisessa Amerikassa ja Karibian alueella. EU myös tehostaa yhdessä Yhdysvaltojen ja Venäjän kanssa toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään huumausainekauppaa ja ehkäisemään huumausaineiden väärinkäyttöä **Keski-Aasiassa**. EU parantaa kansainvälisten kumppaneidensa kanssa kansainvälistä yhteistyötä, jonka avulla voitaisiin puuttua 90 prosenttia koko maailman heroiinista tuottavan Afganistanin huumetalouteen.

EU:n huumausainestrategian ja toimintasuunnitelmien meneillään olevan arvioinnin yhteydessä harkitaan lisätoimenpiteitä, joilla voitaisiin vahvistaa kansainvälistä yhteistyötä huumausaineasioissa.

9. PÄÄTELMÄT

EU:n huumeidentorjuntapolitiikalla pyritään suojelemaan ja parantamaan yhteiskunnan ja yksilön hyvinvointia, suojaamaan kansanterveyttä, varmistamaan korkea turvallisuuden taso kansalaisille ja lähestymään huumeongelmaa yhdenmukaisesti ja tasapainoisesti. Lissabonin sopimuksen voimaantulo ja EU:n pilarirakenteen purkaminen tarjoavat uusia mahdollisuuksia ottaa mukaan huumausaineongelman kannalta merkittäviä politiikan alueita. Euroopan huumeongelman laajuus ja muuttuva luonne edellyttävät **nopeita, tiukkoja ja tehokkaita EU-toimia**. Komissio on päättänyt lisätä toimiaan, joilla tähdätään siihen, että puututaan laittomiin huumausaineisiin ja niiden vaikutuksia jäljitteleviin uusiin psykoaktiivisiin aineisiin (pääasiassa uudet synteettiset huumausaineet)[32] Lissabonin sopimuksen tarjoamia uusia mahdollisuuksia hyödyntämällä.

---

31 COPOLAD-hanke muodostaa vakaan kehyksen, jonka puitteissa EU voi jatkaa yhteistyötä Latinalaisen Amerikan maiden kanssa huumausainepolitiikan kaikkien osa-alueiden osalta. Lisäksi Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden osalta tullaan käsittelemään huumausaineisiin liittyviä turvallisuusongelmia tällä alueella lisääntyneiden ongelmien johdosta.

32 Ensimmäinen uusia psykoaktiivisia aineita koskeva EU-aloite oli kesäkuun 16 päivänä 1997 annettu yhteinen toiminta 97/296/YOS uusia synteettisiä huumausaineita koskevasta tiedonvaihdosta, riskien arvioinnista ja valvonnasta. Uudet psykoaktiiviset aineet ovat pääasiassa uusia synteettisiä huumausaineita, mutta niihin kuuluu myös orgaanisia aineita. Kyseinen yhteinen toiminta on korvattu toukokuun 10 päivänä 2005 annetulla neuvoston päätöksellä 2005/387/YOS uusia psykoaktiivisia aineita koskevasta tietojenvaihdosta, riskienarvioinnista ja valvonnasta.

Komissio esittää seuraavia lainsäädäntöehdotuksia:

(1) huumausaineita koskeva lakipaketti, jossa ehdotetaan huumausainekauppaa koskevan neuvoston puitepäätöksen ja uusia psykoaktiivisia aineita koskevan neuvoston päätöksen tarkistamista;

(2) huumausaineiden lähtöaineita koskevat lainsäädäntöehdotukset;

(3) rikoksesta saatujen varojen menetetyksi tuomitsemista ja takavarikointia ja jäädyttämis- ja takavarikointimääräyksien vastavuoroista tunnustamista koskevat lainsäädäntöehdotukset;

(4) uudet oikeudelliset toimet rahanpesun torjuntaan.

Lisäksi komissio esittää

(5) indikaattoreita huumausaineiden tarjonnan, huumausaineisiin liittyvän rikollisuuden ja huumausaineiden tarjonnan vähentymisen seuraamiseksi, jotta tarjonnan vähentämiseen tähtääviä toimia voitaisiin parantaa;

(6) laatua koskevat vähimmäisstandardit, joiden avulla voidaan parantaa huumausaineiden väärinkäyttöön liittyviin ehkäisytoimiin, hoitoon ja haittojen vähentämistoimiin liittyviä palveluja.

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa, kansalaisyhteiskuntaa ja muita merkittäviä sidosryhmiä osallistumaan keskusteluun tehokkaista keinoista, joilla voidaan puuttua laittomiin huumausaineisiin ja uusiin psykoaktiivisiin aineisiin. Jotta kaikki kiinnostuneet sidosryhmät voisivat osallistua tähän keskusteluun, komissio järjestää verkossa julkisen kuulemisen parhaista keinoista puuttua laittomiin huumausaineisiin ja niitä jäljittelevien uusien aineiden markkinoilletuloon.