FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 18.9.2008
SEC(2008) 2454

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oheisasiakirja

KOMISSION TIEDONANTOON NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

EU:n huumeidenvastaisesta toimintasuunnitelmasta (2009–2012)

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

{KOM(2008) 567}
{SEC(2008) 2455}
{SEC(2008) 2456}

Tiivistelmä

1.1. Johdanto

Tämän vaikutusten arvioinnin avulla on tarkoitus määrittää, mikä toimintavaihtoehto soveltuu parhaiten EU:n huumausainestrategian (2005–2012)[1] toteuttamiseen. Strategialla pyritään yhteiskunnan ja yksilön hyvinvoinnin suojelemiseen ja parantamiseen sekä yleisön turvallisuuden korkean tason varmistamiseen omaksumalla tasapainoinen ja yhtenäinen lähestymistapa huumausaineongelmaan. Strategiassa esitetään huumeisiin liittyvälle EU:n toiminnalle puitteet, tavoitteet ja painopisteet, joita toteutetaan kahden toisiaan seuraavan huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman avulla. EU:n ensimmäinen huumausaineita koskeva toimintasuunnitelma (vuosiksi 2005–2008)[2] hyväksyttiin vuonna 2005. Komissio järjesti vuoden 2008 alkupuoliskolla loppuarvioinnin kartoittaakseen sen vaikutuksia ja voidakseen ehdottaa uutta EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa (2009–2012). Tämä vaikutusten arviointi perustuu pitkälti kyseisen kartoituksen tuloksiin.

Komissio on kuullut keskeisiä sidosryhmiä sekä edellä mainittua loppuarviointia että tätä vaikutusten arviointia varten. Neuvoston horisontaalista huumausainetyöryhmää on kuultu säännöllisesti ja sen kanssa on vaihdettu tietoja. Sen lisäksi komission yksiköt ovat osallistuneet vaikutusten arviointiin komission yksiköiden välisen ohjausryhmän välityksellä. Ohjausryhmä perustettiin asiantuntijoiden kuulemiseksi ennen huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) arviointiprosessia sekä sen aikana. Komissio kuuli huumausaineita käsittelevää kansalaisyhteiskunnan foorumiaan kahdesti. Lähinnä aikataulusyiden vuoksi tätä vaikutusten arviointia varten ei järjestetty avointa kuulemista.

1.2. Ongelman määrittely

EU:n huumausainestrategia (2005–2012) ja huumausaineita koskeva EU:n toimintasuunnitelma (2005–2008) perustuvat huumepolitiikan kahteen keskeiseen ulottuvuuteen, jotka ovat *huumeiden kysynnän vähentäminen* ja *huumeiden tarjonnan vähentäminen*. Niitä täydennetään kolmella monialaisella teemalla, jotka ovat *koordinointi*, *kansainvälinen yhteistyö* ja *tiedotus, tutkimus ja arviointi*.

Toimintasuunnitelma on ei-sitova lähinnä jäsenvaltioiden käyttöön suunnattu koordinointiväline. Jäsenvaltiot voivat vapaasti toteuttaa sen tavoitteita. Pientä osaa tavoitteista ja toimista toteutetaan ainoastaan EU:n tasolla komission toimin. Toimintasuunnitelma tarjoaa opastusta kansalliselle huumepolitiikalle, mikä tekee sen välittömien vaikutusten arvioinnista hankalampaa, sillä useimpia toimintasuunnitelman tavoitteita ja toimia toteutetaan välillisesti: toimintasuunnitelmalla pyritään vaikuttamaan muiden toimintaan.

Huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) arviointi osoittaa, että sen tavoitteet on otettu huomioon kansallisessa politiikassa ja/tai ne olivat jo mukana toimintapoliittisissa asiakirjoissa. Arvioinnista käy ilmi, että toimintasuunnitelman perusteella on käynnistetty runsaasti erilaisia toimia ja yhteistyötä. Käytännössä kaikkien tavoitteiden ja toimien suhteen on edistytty, vaikkakin edistymisaste vaihtelee. Arvioinnissa havaittiin myös joitakin vakavia ongelmia. Toimintasuunnitelman ongelmana ovat sisäiset

---

[1] CORDROGUE 77, 22.11.2004.
[2] EUVL C 168, 8.7.2005.

epäjohdonmukaisuudet ja tavoitteiden ja toimien runsaslukuisuus sekä priorisoinnin puuttuminen.

Toimintasuunnitelman toteutuksen *koordinointia* komission sisällä voitaisiin parantaa muun muassa asettamalla selvemmät painopisteet ja parantamalla tiedottamista EU:n huumepolitiikan tavoitteista eri politiikanaloilla.

Huumeiden kysynnän vähentämisen osalta ainoastaan muutama jäsenvaltio on ottanut käyttöön yleisiä laatuohjeita huumeidenkäytön ehkäisyä, huumehaittojen vähentämistä ja huumehoitoa varten. Lisäksi on painotettava huumehoitoon ja huumehaittojen vähentämiseen liittyvien palvelujen tehoavuutta, saatavuutta, tarjontaa ja kattavuutta. Jäsenvaltioiden on myös panostettava siihen, että ne pystyvät sopeutumaan huumehoidon kysynnän uusiin suuntauksiin. Koska huumeisiin liittyvät tarttuvat taudit ja kuolemantapaukset ovat vankiloissa huomattavasti yleisempiä kuin niiden ulkopuolella, on erittäin tärkeää, että vankiloissa tarjottavat huumeidenkäytön ehkäisyyn, huumehaittojen vähentämiseen ja huumehoitoon liittyvät palvelut vastaavat vankilan ulkopuolella tarjolla olevia palveluita, jotta huumeisiin liittyvien tarttuvien tautien ja kuolemantapauksien määrää voitaisiin vähentää.

Huumeiden tarjonnan vähentämiseen tähtäävä jäsenvaltioiden välinen lainvalvontayhteistyö lisääntyy koko ajan, mutta olemassa olevia välineitä, kuten yhteisiä tutkintaryhmiä ja yhteisiä tullioperaatioita ei hyödynnetä täysimääräisesti. Jäsenvaltioiden osallistumisessa Europolin toimintaan on myös runsaasti parantamisen varaa esim. tietojen välittämisessä ja tiedustelutietojen hankkimisessa kansallisen tason lainvalvontaviranomaisten työn tiiviimmän koordinoinnin avulla. Viimeaikaisista valtioiden rajat ylittävistä lainvalvontahankkeista (esim. huumausaineiden merikuljetusten analysointi- ja torjuntakeskus MAOC-N) saadut myönteiset tulokset osoittavat, kuinka tärkeää on vahvistaa tiedustelutiedon hankkimista ja jakamista, sillä se on perusta paremmalle tiedusteluperusteiselle lainvalvonnalle. Huumausainestrategiassa on esitetty tavoitteeksi huumeiden tarjonnan vähentämisen ja lainvalvonnan tulosten mitattavuuden ja selkeyden lisääminen. Tätä vaikeuttaa vakioitujen indikaattoreiden puuttuminen.

Kansainvälisessä yhteistyössä toimintasuunnitelma on jäsenvaltioiden mukaan ollut tärkeä EU:n kantojen yhdenmukaisuuden ja konsensuksen saavuttamiseksi kansainvälisellä tasolla. EU on esiintynyt enenevässä määrin yksimielisesti etenkin YK:n huumausainetoimikunnassa, mutta lisätyötä on tehtävä, jotta voidaan varmistaa, että EU puhuu huumausainetoimikunnan täysistunnoissa yhdellä äänellä. EU:n yhtenäinen ja tasapainoinen huumeita koskeva lähestymistapa on ollut mallina ehdokasmaille ja monille naapuruuspolitiikan kohdemaille, kun ne ovat laatineet omia huumeidenvastaisia strategioitaan ja toimintasuunnitelmiaan.

Viime vuosina on tuettu monia ehdokasmaiden ja vakautus- ja assosiaatioprosessiin osallistuvien maiden avustushankkeita. Samaan aikaan sekä EY:n että jäsenvaltioiden ulkoiset rahoitusohjelmat ja hankkeet olisi liitettävä selvemmin EU:n huumepolitiikan painopisteisiin. Uudet huumeiden kulkureitit edellyttävät joustavaa ja laajaa yhteistyötä reittien varrella olevien maiden kanssa.

Arvioinnissa todetaan *tiedotuksesta, tutkimuksesta ja arvioinnista*, että Euroopan huumetilanteesta saatavilla olevan tiedon laatu on viime vuosina parantunut, mutta voitaisiin harkita lisätoimia, jotta kansallisen ja EU:n tason tutkimus ja tutkimuksen rahoitusrakenteet olisivat paremmin koordinoituja ja täydentäisivät toisiaan. Kansallisten hallitusten kansallisille yhteyspisteille antaman tuen mahdollinen väheneminen on kasvava huolenaihe,

sillä yhteyspisteet ovat EHNVS:n tiedotusinfrastruktuurin kulmakivi. Huumepolitiikkojen arvioinnin tarve on edelleen merkittävä.

1.3. Nykytilanne

Kannabis on edelleen EU:ssa yleisimmin käytetty huume. Viime vuonna 17,5 miljoonaa eurooppalaista käytti sitä. Kokaiinia käytti viime vuonna 4,5 miljoonaa eurooppalaista, ja joissakin jäsenvaltioissa määrä on lisääntynyt dramaattisesti. Ekstaasin käyttö sen sijaan näyttää kaiken kaikkiaan hieman vähentyneen. Heroiinin ja suonensisäisten huumeiden käyttö näyttää vakaalta. Ensikokeiluiän aleneminen nuorten keskuudessa ja sekakäytön lisääntyminen on merkittävä haaste huumeidenkäytön ehkäisylle ja huumehoidolle.

EU:ssa on tuhatta asukasta kohti 1–8 huumeiden ongelmakäyttäjää. Huumeisiin liittyviä kuolemantapauksia on vuosittain 7 500–8 000. Arviolta 100 000–200 000 eurooppalaisella, jotka ovat joskus käyttäneet suonensisäisiä huumeita, on hi-virus ja noin miljoonalla hepatiitti C. Tartuntavaara on erityisen suuri olosuhteissa, joissa käytetään yhteisiä neuloja, kuten vankiloissa. Vuonna 2005 huumehoitoon tuli 21 EU-maan ilmoittamien tietojen mukaan 326 000 uutta asiakasta. Noin 525 000 huumeidenkäyttäjää saa EU:ssa korvaushoitoa.

Huumeiden viljely, valmistus ja kauppa ovat edelleen toimintansa Euroopan unioniin kohdistavien ja Euroopan unionissa toimivien järjestäytyneiden rikollisverkostojen keskeistä toimintaa. EU:n huumetuotanto moninaistuu, ja huumeiden kulkureittejä ja saapumispisteitä on entistä enemmän. Myös EU:n sisällä käydään laajamittaista huumekauppaa.

Opiaattien salakuljetuksen pääväylät tulevat EU:hun Afganistanista Keski-Aasian valtioiden läpi. Suurin osa Länsi-Euroopan heroiinista saapuu *Balkanin reittejä* pitkin Turkista. Turkista Balkanin maiden kautta Italiaan tai Sloveniaan kulkevan *keskisen Balkanin reitin* käyttö on lisääntynyt. Myös *Ukrainan ja Romanian kautta kulkevan reitin* merkitys kasvaa. Kokaiinia saapuu Eurooppaan meritse kolmea pääreittiä pitkin. *Pohjoinen reitti* lähtee Karibian alueelta ja kulkee Azorien kautta Portugaliin ja Espanjaan. *Keskinen reitti* lähtee Etelä-Amerikasta ja kulkee Kap Verden tai Madeiran ja Kanariansaarten kautta Eurooppaan. *Afrikan reitti*, joka kulkee Etelä-Amerikasta Länsi-Afrikkaan ja sieltä Portugaliin ja Espanjaan, on ollut vähemmän aikaa käytössä. Euroopan unioni on merkittävä synteettisten huumeiden, erityisesti amfetamiinien ja MDMA:n (ekstaasin) tuotantoalue.

Huumetakavarikkojen määrä on vakiintunut viime vuosina lukuun ottamatta kokaiinia, jonka takavarikoinnit ovat huomattavasti lisääntyneet. Kaikkien edellä mainittujen huumeiden inflaatiokorjatut hinnat katukaupassa *laskivat* vuosina 2000–2006. Samaan aikaan kannabiksen, amfetamiinien ja kokaiinin vahvuudet laskivat, mutta muiden aineiden pysyivät samoina.

Huumeiden väärinkäytöstä aiheutuu EU:n jäsenvaltioissa huomattavat kustannukset yhteiskunnalle. EHNVS:n äskettäin tekemästä, kuutta EU:n jäsenvaltiota koskevasta selvityksestä käy ilmi, että huumeisiin liittyvät julkiset menot olivat näissä maissa 0,05–0,46 prosenttia suhteessa BKT:hen. Näiden tietojen perusteella EHNVS arvioi, että huumeisiin liittyvät julkiset menot ovat EU:n 27 jäsenvaltiossa ja Norjassa 13–36 miljardia euroa vuodessa eli jopa 0,33 prosenttia suhteessa EU:n jäsenvaltioiden BKT:hen.

1.4. Toissijaisuus ja lisäarvo

EU:n jäsenvaltiot ovat huumeidenvastaisessa työssä päätoimijat, ja huumelainsäädäntö kuuluu pääasiassa kansalliseen toimivaltaan. Perussopimuksissa kuitenkin myönnetään tarve käsitellä huumeasioita EU:n tasolla, erityisesti oikeus- ja sisäasioiden aloilla[3] ja kansanterveyden alalla[4]. EU:n huumausainestrategia (2005–2012) laadittiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen muodostaman nykyisen oikeuskehyksen mukaisesti ja siinä noudatetaan unionin, yhteisön ja yksittäisten jäsenvaltioiden toimivaltaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

Huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) arviointi osoittaa, että käytännössä kaikki jäsenvaltiot katsovat EU:n tason huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman tuovan lisäarvoa. Jäsenvaltioiden mukaan toimintasuunnitelma antaa selvät Euroopan tason tavoitteet ja opastusta kansallisten painopisteiden asettamiseen. Tämä lisää eri maiden huumepolitiikan yhdenmukaisuutta ja lähentymistä vapaaehtoiselta pohjalta. Se ohjaa myös parhaiden käytäntöjen vaihtamisessa ja yhteisten normien kehittämisessä monilla keskeisillä huumeiden kysynnän ja tarjonnan vähentämisen osa-alueilla. Toimintasuunnitelma tarjoaa huumepolitiikalle kattavat puitteet, ja se on kannustanut laatimaan laajoja ja korkealaatuisia kansallisia strategioita ja toimintasuunnitelmia kaikkialla EU:ssa.

Monien jäsenvaltioiden mukaan EU:n toimintasuunnitelma on ollut kansainvälisen yhteistyön kannalta tärkeä ja EU on saanut huumekysymyksissä vaikutusvaltaa kansainvälisillä areenoilla, koska se voi toimia strategiaan ja toimintasuunnitelmaan kirjatun yksimielisyyden perusteella. EU:n toimintasuunnitelmalla on tärkeä tehtävä tasapainoiseen lähestymistapaan ja perusoikeuksiin pohjautuvan eurooppalaisen huumepolitiikkamallin esittelijänä. Näyttöön perustuvan päätöksenteon, seurannan, arvioinnin ja tiedottamisen painottaminen on tuonut merkittävää lisäarvoa jäsenvaltioiden huumepolitiikalle ja johtanut siihen, että kansallisella tasolla on kiinnitetty enemmän huomiota vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen ja että on määritetty ja vertailtu kehityssuuntauksia.

1.5. Tavoitteet

EU:n huumausainestrategia (2005–2012) määrittää edelleen EU:n uuden huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman kehittämistä, ja strategiassa määritellyt tavoitteet ja painopisteet ovat yhä voimassa. Huumausaineita koskeva EU:n toimintasuunnitelma (2005–2008) sisälsi 46 tavoitetta ja 86 toimea. Tämän vaikutusten arvioinnin rajat tulisivat vastaan, jos uuden toimintasuunnitelman kaikkia mahdollisia uusia tavoitteita ja toimia pitäisi käsitellä tai jos pitäisi tutkia kaikki yli 30 ongelman määrittelyssä esitettyä päätelmää.

Sen sijaan tässä vaikutusten arvioinnissa keskitytään vain joihinkin edellisen toimintasuunnitelman loppuarvioinnin päätelmiin uusien operatiivisten tavoitteiden näkökulmasta. Toimintasuunnitelman kokonaisuutena aikaansaamaa vaikutusta ja kunkin valikoidun esimerkin vaikutusta analysoidaan kunkin toimintavaihtoehdon osalta. Tämän asiakirjan 3 kohdassa esitetään yleiset strategiset tavoitteet huumeiden kysynnän vähentämiselle ja huumeiden tarjonnan vähentämiselle, jotka ovat toimintasuunnitelman pääulottuvuudet, sekä koordinoinnille, kansainväliselle yhteistyölle ja tiedotukselle,

---

[3] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston 29 artikla ja 31 artiklan 1 kohdan e alakohta.

[4] EY:n perustamissopimuksen 152 artikla.

tutkimukselle ja arvioinnille, jotka ovat toimintasuunnitelman monialaiset teemat. Kullekin strategiselle tavoitteelle on laadittu kaksi esimerkkiä operatiivisista tavoitteista.

1.6. Toimintavaihtoehtojen määrittäminen ja arviointi

Koska EU:lla on kattava voimassa oleva huumausainestrategia (2005–2012), mikään esitetyistä vaihtoehdoista ei merkitse suurta muutosta politiikkaan. Tätä vaikutusten arviointia varten käsiteltiin kuutta toimintavaihtoehtoa. Seuraavat kolme todettiin toteutuskelpoisiksi.

Vaihtoehto 1 – Ei toimenpiteitä (perusskenaario). *Tämä vaihtoehto tarkoittaa, että EU:n huumausainestrategian (2005–2012) toteuttamiselle ei esitetä loppuvuosiksi toimintasuunnitelmaa. Strategia antaa edelleen yleiset puitteet huumeisiin liittyvälle toiminnalle EU:ssa, mutta mitään operatiivisia tavoitteita tai toimia ei määritetä, toteutukselle ei anneta mitään indikaattoreita eikä toimille aseteta määräaikoja.*

Vaihtoehto 2 – Huumausaineita koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa (2005–2008) jatketaan toiset neljä vuotta. *Tämä tarkoittaa, että huumausaineita koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa (2005–2008) jatketaan. Käynnissä olevien toimien toteutusta jatketaan. Loppuun saatetut toimet poistetaan. Uusia toimia ei lisätä.*

Vaihtoehto 3.2 – Esitetään yksityiskohtainen EU:n huumeidenvastainen toimintasuunnitelma (2009–2012), joka kattaa operatiiviset tavoitteet ja toimet EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. *Tämä vaihtoehto perustuu huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) loppuarvioinnista saatuihin keskeisiin opetuksiin. Ehdotuksessa uudeksi yksityiskohtaiseksi sekä EU:n että jäsenvaltioiden tason toimintasuunnitelmaksi otetaan huomioon loppuarvioinnin havainnot ja se voidaan mukauttaa EU:n huumetilanteen viimeisimpiin muutoksiin ja tuoreimpiin tietoihin.*

1.7. Vaikutusten analysointi ja vertailu

Huumausainestrategian ja toimintasuunnitelmien taustaolettamus on, että yhtenäinen monialainen lähestymistapa, jossa kootaan yhteen huumepolitiikan eri osa-alueet ja toteutetaan useita tavoitteita yhtä aikaa, johtaa synergiaetuihin ja lisää vaikutusta.

Vaihtoehtojen vertailu osoittaa, että *vaihtoehdon 1* eli perusskenaarion valitseminen poistaisi EU:n tason huumepolitiikalta käyttövoiman ja dynamismin. EU:n huumausainestrategia (2005–2012) säilyy voimassa, mutta ilman sen toteuttamiseen tarkoitettua toimintasuunnitelmaa poliittiset toimet olisivat lähinnä tapauskohtaisia vailla johdonmukaisuutta, eikä huumetilanteen uusia kehityssuuntauksia otettaisi huomioon. EU:n tason toimintakehyksen puuttuminen voi lisätä jäsenvaltioiden politiikkojen eriytymistä ja EU:n tason toimet rajoittuisivat olemassa oleviin valtuuksiin ja ohjelmiin.

Vaihtoehto 2 tarkoittaisi, että voimassa olevan huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) virheitä ja puutteita ei käsiteltäisi eikä toimintasuunnitelmassa otettaisi huomioon uusimpia kehityssuuntauksia. Ajantasaisen yhteisen toimintakehyksen puuttuminen voisi johtaa huumeasioiden näkyvyyden ja tärkeyden vähentymiseen EU:ssa ja jäsenvaltioissa. Vaihtoehtoa voidaan pitää turvallisena, koska tavoitteista ja toimista on jo sovittu.

Vaihtoehdon 3.2 valitseminen kiinnittäisi huomiota ongelmiin, jotka huumausaineita koskevan EU:n toimintasuunnitelman (2005–2008) loppuarvioinnin yhteydessä havaittiin. Uudessa toimintasuunnitelmassa voitaisiin ottaa huomioon viime vuosina tapahtuneet

muutokset ja siirtää toimintasuunnitelman tavoitteiden painopistettä niin, että toimien vaikuttavuus ja mitattavuus lisääntyy. Tämä vaihtoehto vastaa paremmin EU:n huumausainestrategiaa, jossa nimenomaisesti mainitaan **kaksi** toistaan seuraavaa huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa, joilla strategian tavoitteita toteutetaan.

Lyhyesti sanottuna *vaihtoehto 1* olisi askel taaksepäin. Loppuarviointi osoittaa selvästi, että tarvitaan tiiviimpää priorisoitua toimintasuunnitelmaa, jossa otetaan huomioon uudet tiedot ja haasteet. Siksi *vaihtoehto 2* ei ole suositeltava. *Vaihtoehdossa 3.2* esitetty uusi EU:n huumeidenvastainen toimintasuunnitelma (2009–2012) tarjoaa tähän mahdollisuudet ja on siksi paras vaihtoehto.

1.8. Seuranta ja arviointi

Vaihtoehdossa 3.2 esitetyssä uudessa toimintasuunnitelmassa annetaan kullekin toimelle indikaattori ja aikataulu sekä mainitaan toteutuksesta vastaavat tahot. Komissio jatkaa vuosittaisten tilanneselvitysten antamista. Vuonna 2012 suoritetaan EU:n huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman (2009–2012) ja EU:n huumausainestrategian (2005–2012) kokonaisarviointi.

EHNVS ja Europol laativat edelleen raportteja huumeongelman tilasta omilla toimivalta-alueillaan. Ehdotetussa uudessa toimintasuunnitelmassa painotetaan erityisesti sitä, että on voitava paremmin mitata toimien vaikutusta huumetilanteeseen, ja ehdotetaan indikaattoreita huumeiden tarjonnan vähentämiselle ja lainvalvonnalle.