



Bryssel 24.7.2020
COM(2020) 606 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

EU:n huumeidenvastainen ohjelma ja toimintasuunnitelma 2021–2025

I. Johdanto – Uutta vauhtia huumausainetilanteen kokonaisvaltaiseen käsittelyyn

Komissio aikoo uuden turvallisuusunionistrategian 2020–2024 mukaisesti tehostaa huomattavasti EU:n toimia laittomien huumausaineiden torjumiseksi jyrkällä uudella EU:n huumeidenvastaisella ohjelmalla. Yksittäisten ihmisten tasolla huumausaineet vaikuttavat kuolemantapauksina, terveyden heikentymisenä ja toteutumattomina mahdollisuuksina. Sen lisäksi ne aiheuttavat vahinkoa myös elämänlaadun huononemisenä yhteisöissä, joihin huumeongelmat vaikuttavat. Laittomien huumausaineiden vähittäismarkkinoiden arvon arvioidaan olevan *vähintään* 30 miljardia euroa vuodessa. Tämä on merkittävä tulonlähde rikollisjärjestöille EU:ssa¹. On tärkeää tiedostaa huomattavat taloudelliset vahingot, joita huumeidenkäytöstä aiheutuu. Yleisemmällä tasolla on otettava huomioon myös huumausainemarkkinoiden huomattava välillinen kielteinen vaikutus, joka johtuu siitä, että niihin liittyy laajempaa rikollisuutta, laillinen talous häiriintyy, yhteisöissä esiintyy väkivaltaa ja ympäristölle aiheutuu vahinkoa. Ne myös edistävät merkittävästi korruptiota, joka voi heikentää hyvää hallintotapaa.

Kaikki saatavilla olevat tiedot² osoittavat, että Euroopassa on yleisesti ottaen saatavilla paljon sekä luonnollisia että synteettisiä huumausaineita. Euroopan huumausainemarkkinoiden ominaispiirteenä on yhä enenevässä määrin se, että ihmisten saatavilla on laaja valikoima erittäin puhtaita ja erittäin voimakkaita huumausaineita, joiden hinta on reaaliarvoltaan tavallisesti sama tai pienempi kuin vuosikymmen sitten. Heroiinin ja muiden opioidien käytön osuus huumausaineisiin liittyvistä haitoista on edelleen suurin. Balkanin reitti on yhä keskeinen väylä tuoda heroiniä EU:hun. Länsi-Balkan näyttää pysyvän myös takavarikoidun marihuanan merkittävänä alkulähteenä. Kokaiinimarkkinat ovat kannabiksen jälkeen laittomien huumausaineiden toiseksi suurimmat markkinat. Konttien käyttö kokaiinin salakuljetukseen tarkoittaa, että satamissa takavarikoidaan usein suuria huumausainemääriä. Euroopassa tukkukauppatasolla takavarikoitu kokaiini on myös erittäin puhdasta, usein yli 85-prosenttista. Pohjois-Afrikan merkitys sekä ilma- että merikuljetusten kauttakulkupisteenä näyttää kasvavan Euroopan ja mahdollisesti muille markkinoille tarkoitetun kokaiinin ja hasiksen kuljetuksissa.

Myös EU:ssa on huomattavaa kannabiksen ja synteettisten huumausaineiden tuotantoa. Vaikka uusien psykoaktiivisten aineiden ensihavaintojen määrä Euroopassa on ollut vähenemässä, niitä kuljetetaan edelleen, pääasiassa Kiinasta ja Intiasta. Nämä maat ovat myös päälähde laittomien synteettisten huumausaineiden tuotannossa EU:ssa pääasiallisesti käytettäville huumausaineen lähtöaineille. Myös EU:n käyttö joidenkin muille markkinoille tarkoitettujen huumausaineiden, kuten kokaiinin, kauttakulkualueena näyttää lisääntyvän. Erittäin voimakkaiden synteettisten opioidien kaltaisia huumausaineita myös kaupataan entistä enemmän verkossa ja lähetetään postitse. Tämän päivän verkottuneessa maailmassa huumeongelmakin on entistä globaalimpi. Tämä on saanut kansainvälisen yhteisön sopimaan toiminnan tehostamisesta, yhteistyön vahvistamisesta sekä niiden yhteisten sitoumusten täytäntöönpanon nopeuttamisesta,

¹ EMCDDA ja Europol (2019), EU Drug Markets Report.

² Ks. alaviite 1.

joilla puututaan globaaliin huumausainetilanteeseen osana YK:n huumausainetoimikunnan vuoden 2019 ministerikokouksen antamaa julistusta³.

Rikollisjärjestöistä yli kolmasosa on suoraan mukana huumausainemarkkinoilla⁴. Nämä järjestöt ovat hyvin sopeutuvia. Covid-19-pandemia ei vaikuttanut paljoakaan suurten huumemäärien liikkumiseen jäsenvaltioiden välillä liikkumisrajoituksista huolimatta.⁵ Covid-19-pandemiaan liittyvät sulkutoimenpiteet häiritsivät kuitenkin väliaikaisesti globaaleja huumausainemarkkinoita ja aiheuttivat joidenkin huumeiden osalta puutteita ja hintojen nousua⁶. Myös lähikontaktien välttäminen aiheutti häiriöitä jakelutasolla Euroopassa, ja epävakaa tilanne lisäsi väkivaltaa keskitason toimittajien ja jakelijoiden keskuudessa⁷. Huumausaineiden terveysnäkökohtien kannalta huumehoidon ja haittoja vähentävien palvelujen kysyntä voisi edelleen kasvaa. Huumeidenkäyttäjien hoidon jatkuvuus on kuitenkin osoittautunut joissakin jäsenvaltioissa haasteelliseksi henkilöstöpulan, palvelujen keskeytymisen ja sulkemisten vuoksi⁸. Koska tilanne muuttuu nopeasti, on yhtä tärkeää määrittää varhaisessa vaiheessa, miten nykyinen pandemia voi vaikuttaa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä huumeidenkäyttäjien palveluihin, huumeidenkäyttöön ja huumausainemarkkinoiden toimintaan, sekä laatia asianmukaisia ratkaisuja.

EU:n huumausainestrategian (2013–2020)⁹ ja siihen liittyvien kahden toimintasuunnitelman¹⁰ arviointi vahvisti, että huumeongelmaan ja sen haasteisiin on puututtava edelleen kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla. Havainnoissa on merkille pantavaa muun muassa se, että laittomista huumausainemarkkinoista johtuvat turvallisuus- ja terveysnäkökohdat ovat edelleen keskeisiä käsiteltäessä huumeongelman laajempia ja monialaisia tekijöitä¹¹. Tulevan työn pohjaksi on otettava EU:n erikoistuneissa oikeus- ja sisäasioiden virastoissa suunniteltu ja EU:n huumausainestrategian nojalla aiemmin tehty työ. Tämä koskee erityisesti yhteistyötä ja koordinoitua, aktiivista keskustelua ja analyysia, vuoropuhelun ja yhteistyön vahvistamista kansainvälisellä tasolla sekä ymmärryksen lisäämistä kaikista huumeongelman näkökohdista ja toimien vaikutuksesta. EU:n huume politiikassa tarvitaan nyt ajattelutavan muutosta. Sen vuoksi tällä ohjelmalla vahvistetaan EU:n huumausaineita koskevaa toimintamallia. Se muodostaa rohkean huume politiittisen ohjelman, jonka avulla saadaan aikaan konkreettinen ja määrätietoinen muutos. Sillä tehostetaan toimia huumausainepolitiikan kaikilla osa-alueilla, erityisesti turvallisuuspuolella, jossa se on erityisen vahva ja tarjoaa konkreettisia toimia aiempien puutteiden korjaamiseksi.

³ YK:n huumausainetoimikunnan ministerikokouksen antama julistus toimien tehostamisesta kansallisella, alueellisella ja kansainvälisellä tasolla, jotta voidaan nopeuttaa maailman huumeongelmaan puuttumiseksi ja sen torjumiseksi tehtyjen yhteisten sitoumusten täytäntöönpanoa.

⁴ Ks. alaviite 1.

⁵ EMCDDA ja Europol, EU Drug Markets – Impact of COVID-19, toukokuu 2020.

⁶ Lisätietoa alaviitteessä 5.

⁷ Ks. alaviite 5.

⁸ Lisätietoa, ks. EMCDDA (maaliskuu 2020). The implications of COVID-19 for people who use drugs (PWUD) and drug service providers.

⁹ EUVL C 402, 29.12.2012, s. 1.

¹⁰ EUVL C 351, 30.11.2013, s. 1, ja EUVL C 215, 5.7.2017, s. 21.

¹¹ Arvioinnin tuloksiin voi tutustua komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa Evaluation of the EU Drugs Strategy 2013-2020 and EU Action Plan on Drugs 2017-2020, heinäkuu 2020, SWD(2020) 150.

EU:n huumeidenvastainen ohjelma on laadittu jäsenvaltioita ja asiaankuuluvia sidosryhmiä kuullen. Siinä on hyödynnetty EU:n huumausainestrategian (2013–2020) ja siihen liittyneiden kahden toimintasuunnitelman väliarviointia¹² ja loppuarviointia. Siinä käsitellään huumausainetilannetta sellaisena kuin se on kuvattu vuoden 2019 tärkeimmissä EU:n huumausaineita käsittelevissä raporteissa. Niitä ovat Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA) laatima vuotuinen Euroopan huumeraportti¹³, EMCDDA:n ja Europolin laatima raportti EU:n huumausainemarkkinoista¹⁴ sekä YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan järjestön (UNODC) laatima Maailman huumeraportti¹⁵. Tiedot, joihin EU:n huumeidenvastaisessa ohjelmassa viitataan, ovat peräisin näistä raporteista. Ohjelmassa otetaan huomioon myös huumeongelmien käsittelyä terveyden ja yhteiskunnan kannalta koskeva eurooppalainen opas¹⁶. Siinä tarkastellaan teknistä näyttöä siitä, miten huumeidenkäyttöön voidaan reagoida tuloksellisesti.

II. EU:n huumeepolitiikan tavoitteet ja ohjaavat periaatteet

Koska huumekauppaa ja laittomien huumausaineiden käyttöä Euroopassa koskeva tilanne on vakava, EU:n huumeidenvastaisessa ohjelmassa on päätetty omaksua näyttöön perustuva yhdenmukainen, tasapainoinen ja monialainen toimintamalli, jolla huumeongelmaan puututaan kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla.

EU:n huumeidenvastaisen ohjelman tavoitteena on suojella kansalaisia aiempaa paremmin koordinoituilla toimilla, joilla i) on todellinen ja mitattavissa oleva vaikutus huumeidenkäytöstä johtuviin turvallisuus- ja terveysongelmiin sekä huumausainemarkkinoiden toimintaan ja ii) joilla puututaan tästä ongelmasta johtuviin suoriin ja välillisiin seurauksiin, kuten sen yhteyksiin väkivaltaan ja muihin vakavan rikollisuuden muotoihin, siihen liittyviin terveysongelmiin ja yhteiskunnalle aiheutuviin ongelmiin sekä ympäristövaurioihin, ja lisätään kansalaisten ja päätöksentekijöiden tietoisuutta näistä ongelmista.

EU:n huumeidenvastainen ohjelma perustuu seuraaviin ohjaaviin periaatteisiin:

a. Euroopan unionin perustana olevat arvot ja EU:n oikeuden perusperiaatteet: ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, demokratia, yhdenvertaisuus, solidaarisuus, oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeudet.

b. Monialainen toimintamalli: EU:n huumeidenvastaisen ohjelman täytäntöönpano edellyttää, että kaikki kumppanit kansallisella tasolla¹⁷, EU:n toimielimet, elimet ja

¹² COM(2017) 195.

¹³ file:///C:/Users/offorma/AppData/Local/Temp/1/20191724_TDAT19001FIN_PDF-1.pdf

¹⁴ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019>

¹⁵ UNODC, World Drug Report 2020.

¹⁶ Health and social responses to drug problems: a European guide, EMCDDA.
http://www.emcdda.europa.eu/responses-guide_en

¹⁷ Esimerkiksi lainvalvonta, tulli, mukaan lukien tullilaboratoriot, rajavalvonta, oikeuslaitos, vankilat ja rangaistuslaitokset, siviili-ilmailu- ja merenkulkuviranomaiset, postipalvelut, tutkimukseen ja innovointiin osallistuvat sidosryhmät, sosiaali- ja huumehoitopalvelut, myös terveydenhuollon ammattilaiset, koulutus ja ennaltaehkäisy.

virastot (erityisesti EMCDDA ja Europol, joiden asema pysyy keskeisenä)¹⁸ sekä teollisuus ja kansalaisjärjestöt tekevät entistä enemmän ja parempaa yhteistyötä.

c. Yhdistäminen EU:n ulkoisiin toimiin: EU:n huumeidenvastaisen ohjelman toimintamallia ja tavoitteita olisi noudatettava koordinoitusti osana EU:n ulkoisia toimia. Uhkien ja turvallisuushaasteiden muuttuessa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus kytkeytyvät yhä enemmän toisiinsa. EU:n kansalaisten suojeleminen huumeisiin liittyviltä ongelmilta edellyttää siksi johdonmukaisuutta ja tarvittaessa tiivistä yhteistyötä, jossa yhdistyvät EU:n huumeidenvastaisen ohjelman tavoitteet ja EU:n ulkoinen toiminta. EU:n ulkoisen toiminnan huumausaineiden alalla olisi perustuttava toisiaan täydentäviin ja vahvistaviin periaatteisiin, joita ovat vastuun jakaminen, monenvälisyys ja koordinoitut maailmanlaajuiset ratkaisut.¹⁹

d. Tiedevetoiset näyttöön perustuvat toimet ja innovoinnin edistäminen: Tutkimukseen on panostettava, jotta voidaan määrittää ensisijaiset tavoitteet, saada aikaan yhteisvaikutusta sekä koordinoita ja levittää tuloksia tehokkaasti. Toimenpiteitä pitäisi tehostaa, jotta voidaan kehittää, omaksua ja käyttää uusia teknologioita, joilla voidaan parantaa laittomien huumausaineiden markkinoita koskevien suuntausten ja uhkien seurantaa ja analysointia ja niihin reagointia sekä lisätä valmiutta reagoida nopeisiin muutoksiin.

EU:n huumeidenvastaisesta ohjelmasta saadaan poliittinen ja strateginen perusta huumausaineisiin liittyvien turvallisuus- ja kansanterveysongelmien tuloksellista ja kokonaisvaltaista käsittelyä varten. Se tehdään ottamalla käyttöön kaikki asiaankuuluvat välineet paikallisella, kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla. Ohjelman ansiosta EU:n pitäisi pystyä myös puhumaan yhdellä äänellä, kun se edistää EU:n huumeidenvastaisen ohjelman näyttöön perustuvaa, yhdenmukaista, tasapainoista ja monialaista toimintamallia. Tämä on erityisen tärkeää, kun pyritään vahvistamaan vuoropuhelua ja yhteistyötä kolmansien maiden, alueiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa sekä monenvälisillä foorumeilla.

EU:n huumeidenvastaisessa ohjelmassa esitetään EU:n huumeepoliitiikan kahdeksan strategista painopistettä viideksi seuraavaksi vuodeksi. Ne on jaettu kolmeen päälinjaan. Ensinnäkin EU:n huumeidenvastainen ohjelma on kokonaisvaltainen paketti parannettuja turvallisuustoimenpiteitä, joissa keskitytään kaikkiin laittomien huumausaineiden kaupan näkökohtiin rikollisjärjestöistä ulkorajojen valvontaan sekä laittomaan jakeluun ja tuotantoon EU:ssa. Toiseksi sillä pyritään ehkäisemään muita huumausaineiden haitallisia vaikutuksia ja valistamaan niistä. Tämä koskee myös niiden yhteyttä väkivaltarikollisuuteen ja muihin rikollisuuden muotoihin. Kolmanneksi ja yhtä tärkeänä käsitellään huumausaineisiin liittyviä haittoja. On varmistettava, että apua tarvitsevien saatavilla on tehokkaita hoitoja ja että käytössä on vankka riskejä ja haittoja vähentävä järjestelmä, jolla voidaan vähentää huumeidenkäytön kielteisiä vaikutuksia sekä huumeidenkäyttäjien että heidän perheidensä ja yhteisöjensä kannalta. Uudessa EU:n

¹⁸ Muita huumeongelman käsittelyssä mukana olevia EU:n virastoja ja elimiä ovat esimerkiksi Euroopan raja- ja merivartiostasto (Frontex), huumausaineiden merikuljetusten analysointi- ja torjuntakeskus (MAOC-N), Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto (Eurojust), Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto (CEPOL), Euroopan perusoikeusvirasto (FRA), Euroopan lääkevirasto (EMA) ja Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC).

¹⁹ EU toistaa myös pitkäaikaisen sitoumuksensa YK:n yleiskokouksen maailman huumeongelmaa käsitelleen vuoden 2016 erityisistunnon loppuasiakirjassa esitettyyn toimintamalliin <https://undocs.org/A/RES/S-30/1>

huumeidenvastaisessa ohjelmassa annetaan erityisesti tukea tasapainoiselle ja kokonaisvaltaiselle toimintamallille, jolla huumeidenkäyttöä koskevaa ongelmaa käsitellään vankiloissa. Tämä erityisalue edellyttää strategista, jäsennehtyä ja koordinoitua toimintamallia.

EU:n huumeidenvastaisen ohjelman **liitteessä 1** esitetään huumeidenvastainen toimintasuunnitelma, jossa on konkreettisia operatiivisia vaiheita ja toimia, joiden tarkoituksena on helpottaa kahdeksan strategisen painopisteen täytäntöönpanoa.

III. Strategiset painopisteet

A) TURVALLISUUDEN PARANTAMINEN – HUUMAUSAINEMARKKINOIDEN HÄIRINTÄ

1. Häiritään EU:n jäsenvaltioissa toimivien, niistä peräisin olevien tai niitä kohteenaan pitävien huumausaineisiin liittyvien ja suuren riskin aiheuttavien rikollisjärjestöjen toimintaa ja hajotetaan ne sekä puututaan niiden yhteyksiin muihin turvallisuusuhkiin

Huumausainemarkkinat ovat luonteeltaan rajat ylittäviä, ja tunnistetut huumausaineisiin liittyvät rikollisjärjestöt harjoittavat usein monenlaista rikollista toimintaa. EU:ssa yli kolmasosa niistä on suoraan mukana huumausainemarkkinoilla, ja noin kahdella kolmasosalla on yhteyksiä laajempiin rikollisiin toimiin, muun muassa korruptioon²⁰ ja rahanpesuun, joiden avulla niiden toiminta on mahdollista. Laittomien huumausaineiden kaupalla on yhteyksiä myös muihin vakavan rikollisuuden aloihin, esimerkiksi ihmiskauppaan²¹, siirtolaisten salakuljetukseen ja asekauppaan sekä väärennetyjen, huonolaatuisten ja luvottomien lääkkeiden kauppaan. Muutamissa tapauksissa on havaittu mahdollisia yhteyksiä terrorismin rahoitukseen tai terrorismiin.

EU:n tasolla pitäisi siksi puuttua ensisijaisesti huumeiden määrän tai voittojen kannalta laajamittaiseen toimintaan sekä pienimuotoisempaan toimintaan, joka on erityisen haitallista kohteena olevien huumeiden, esimerkiksi synteettisten opioidien, voimakkuuden vuoksi. Tämä pitäisi priorisoida synergiassa järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin (EMPACT)²² kanssa. Siinä määritetään uhkia, asetetaan niitä tärkeysjärjestykseen ja käsitellään niitä hyödykeperusteisella toimintamallilla. Lisäksi ensisijaisia ovat rikollisjärjestöjen toiminnan jatkuvuuden kannalta tärkeät ylätasoon kohteet ja vakiintuneet keskitason kohteet, jotta näiden järjestöjen komentorakennetta voidaan häiritä. Toimia olisi

²⁰ Korruptiolla on huumeikaupan yhteydessä kahdenlainen merkitys. Rikollisjärjestöt helpottavat korruption avulla huumausaineiden salakuljetusta, ja laittomista huumausaineista saatavia valtavia tuloja käytetään lisäämään rikollisjärjestöjen yleisiä korruptiovalmiuksia laillisessa taloudessa.

²¹ Huumausaineet ja ihmiskauppa voivat olla toisiinsa yhteydessä kolmella laajalla, toisinaan päällekkäisellä, tavalla: Kun samat rikollisjärjestöt harjoittavat sekä huume- että ihmiskauppaa. Kun ihmiskaupan uhrin pakotetaan toimimaan huumeikaupassa. Kun huumausaineilla on osansa ihmiskauppaprosessissa, koska niillä helpotetaan haavoittuvien henkilöiden hyväksikäyttöä ja jatketaan sitä. Ks. COM(2018) 777; Implementation of the Eurojust Action Plan against Trafficking in Human Beings 2012-2016 Final evaluation report, Eurojust 2017.

²² <https://www.europol.europa.eu/empact>

kohdistettava kaikkiin ketjun toimijoihin, joilla on riittävästi kokemusta rikollisen toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi.

Toiseksi olisi keskityttävä huumeakaupasta ja siihen liittyvistä rikoksista peräisin olevan valtavan rikoshyödyn jäljittämiseen, jäädättämiseen ja menetetyksi tuomitsemiseen, jotta rikollisjärjestöt eivät kykenisi jatkamaan rikollista toimintaa ja soluttautumaan lailliseen talouteen. Huumeakaupan tehokas torjunta edellyttää sen varmistamista, että rikoshyöty ei palaa takaisin huumausaineiden toimitusketjuun eikä sillä edistetä rikollista toimintaa, kuten korruptiota tai väkivaltaa, tai muita vakavan järjestäytyneen rikollisuuden muotoja, kuten ihmiskauppaa tai jopa terrorismia. Lisäksi olisi pohdittava toimenpiteitä, joilla voidaan rajoittaa huumeakaupan mahdollistavien välineiden rikollista käyttöä. Niitä ovat muun muassa huumausaineiden tuotantoon käytettävät laboratoriovälineet, aseet, asiakirjaväärennökset ja salausteknologia. Huumausaineisiin liittyvistä rikoksista takavarikoituja ja menetetyksi tuomittuja rikoksentekovälineitä ja rikoshyötyä voitaisiin myös käyttää tukemaan toimenpiteitä, joilla vähennetään huumausaineiden tarjontaa ja kysyntää.

Kolmanneksi olisi lujitettava nykyistä yhteistoimintaa ja pyrittävä tekemään jäsenneltyä yhteistyötä huumausaineiden lähtö- ja kauttakulkumaiden ja -alueiden sekä asiaankuuluvien alueellisten organisaatioiden kanssa. Tämä toteutetaan muun muassa entistä kohdennetummilla tuki- ja yhteistyöohjelmilla, joissa on järjestelmällisesti mukana asiaankuuluvia EU:n virastoja, erityisesti Europol ja EMCDDA. Ohjelmissa käsitellään huumausaineisiin liittyvien rikosten ennaltaehkäisyä ja lainvalvontayhteistyötä sekä puututaan yhteyksiin muihin järjestäytyneen rikollisuuden muotoihin. Europolin ja EMCDDA:n vahvistaminen asiaankuuluvilla resursseilla on tärkeää, jotta ne voivat tukea jäsenvaltioita huumausaineisiin liittyvissä operatiivisissa toimissa. Tässä yhteydessä on vahvistettava myös EMPACTin operatiivisia toimia. Kansainvälisen lainvalvonnan ja huumausaineiden seurantakeskusten yhteistyön edistämisen ja tukemisen lisäksi tähän painopisteeseen kuuluvilla toimilla pyritään jatkuvasti puuttumaan järjestäytyneen rikollisuuden perussyihin ja tärkeimpiin liikkeellepaneviin tekijöihin sekä edistämään paikallisyhteisöjen vastustuskykyä sitä vastaan.

Painopistealueet:
1.1. Kohteena EU:ssa ja rajatylittävillä huumausainemarkkinoilla toimivat rikollisjärjestöt: häiritään niiden rikostoiminnan mallia, erityisesti toimintamalleja, jotka edistävät eri rikollisjärjestöjen yhteistoimintaa
1.2. Huumausainemarkkinoilla toimivien rikollisjärjestöjen tuotot ja rikoksentekovälineet; menetetyiksi tuomittujen varojen sosiaalinen uudelleenkäyttö
1.3. Kansainvälinen yhteistyö kolmansien maiden tai alueiden kanssa ja asiaankuuluvien EU:n virastojen osallistuminen

2. Parannetaan huumausaineiden ja huumausaineen lähtöaineiden laittoman tukkukaupan havaitsemista EU:n rajanylityspaikoilla

EU:n huumausainemarkkinoita on tarkasteltava sekä maailmanlaajuisesta että alueellisesta näkökulmasta.²³ Eri alueisiin liittyy erityisiä haasteita, joiden vuoksi tietyt EU:n rajanylityspaikat merellä, maalla ja ilmassa ovat ensisijaisia huumausaineiden ja niiden lähtöaineiden laittomassa tukkukaupassa. Osa lähtöaineista on uusia kemikaaleja, joita ei valvota eikä seurata. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä niin sanottuihin design-lähtöaineisiin²⁴, koska näitä kemikaaleja käytetään tällä hetkellä huomattavasti EU:n laittomien synteettisten huumausaineiden tuotannossa, ja ne aiheuttavat erityisiä haasteita lainvalvontaviranomaisille. Huumeiden kuljettamiseen konteissa tai rahtina käytettävät tulo- ja lähtöpisteet (jakelukeskukset) voivat aiheuttaa häiriötä EU:n kaupalle, lisätä korruptiota ja heikentää hyvää hallintoa. EU:n ulkorajoilla (merellä, maalla ja ilmassa) on lisäksi niille ominaisia haavoittuvuustekijöitä, joita huumekaupassa voidaan hyödyntää. Etenkin EU:n rajojen lähellä olevat merialueet ja ilmatilat ovat strategisesti tärkeitä huumekauppiaiden harjoittamien väärinkäytösten seurannassa. Yli 70 prosenttia EU:n ulkorajoista on merirajoja.

Siksi EU:n tärkeimmät tiedossa olevat satamat, lentoasemat ja maarajojen rajanylityskohdat, joita käytetään huumausaineiden tukkukaupan keskuksina, olisi asetettava tärkeysjärjestyksessä korkealle huumausaineiden kaupan vastaisissa toimissa. Toimenpiteisiin pitäisi kuulua konttien ja rahdin riskianalyysin parantaminen tullissa, tiedustelutietojen jakaminen ja tehokas yhteistyö asiaankuuluvien EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten, tullin ja rajavaltion sekä kumppanimaiden asiaankuuluvien virastojen välillä. Tietojen vaihdon parantaminen ja tulli- ja poliisiviranomaisten yhteistyön tiivistäminen on määritetty kriittisiksi huumausaineiden salakuljetuksen torjunnassa. Huomiota olisi kiinnitettävä myös tällaisia keskuksia koskevien korruptionvastaisten toimenpiteiden kehittämiseen ja laajentamiseen edelleen sekä siihen, että havaitaan, jos toimintaa siirretään muualle tuloksellisten vastatoimien vuoksi.

Toiseksi meri-, maa- ja ilmarajoilla on tärkeää valvoa huumekauppaan liittyviä laittomia rajanylityksiä. Tässä yhteydessä olisi vahvistettava kaikkien EU:n ulkorajojen tilannetietoisuutta koskevia toimia, myös Frontexissa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Ensisijaisina olisi pidettävä ilma- ja merirajoja niille ominaisten haavoittuvuustekijöiden ja niiden rajallisen valvonnan vuoksi ja koska yleisilmailu²⁵ sekä Atlantin valtameri ja Välimeri ovat strategisesti tärkeitä. Covid-19-pandemian aikana merikuljetukset jatkuivat melko esteettä ja huumeita laajamittaisesti Eurooppaan kuljettavien rikollisjärjestöjen käytettävissä oli koko ajan kuljetusmahdollisuuksia²⁶. Muun muassa huumausaineiden merikuljetusten analysointi- ja torjuntakeskuksen (MAOC-N) toimia olisi vahvistettava ja laajennettava. Näitä toimia ovat esimerkiksi

²³ Latinalaisen Amerikan ja Afganistanin huumetuotannon kehityksellä on selkeä vaikutus EU:n huumemarkkinoihin. Kiina (vähemmässä määrin myös Intia) on tärkeä lähtömaa huumausaineiden lähtöaineille ja uusille psykoaktiivisille aineille. Joissakin naapurimaissa, kuten Marokossa, Turkissa ja Länsi-Balkanin maissa, on rikollisjärjestöjä, joilla on tiiviit yhteydet EU:n oleskeleviin etnisesti muotoutuneisiin ryhmiin, mikä muuttaa huumausaineiden toimituksen dynamiikkaa. Afrikka on tärkeä, koska sen merkitys kauppa- ja kauttakulkualueena kasvaa. Ks. alaviite 1.

²⁴ Design-lähtöaineet ovat luetteloitujen huumausaineiden lähtöaineiden läheisiä kemikaaleja, jotka on tarkoituksella valmistettu kiertämään viranomaisten tarkastukset.

²⁵ Ilmailu kattaa tässä sekä reittilennot, muun muassa matkustaja- ja rahtilennot säännöllisesti toimivilla reiteillä, että yleisilmailun, joka sisältää kaikki muut kaupalliset ja yksityiset siviililennot.

²⁶ Ks. alaviite 5.

laittomia huumausaineita avomerellä ja ilmassa kuljettavien alusten ja ilma-alusten seuranta sellaisten EU:n merirajojen ja ilmatilan läheisyydessä, joilla väärinkäyttöä tiedetään tapahtuvan. Näin ne voidaan pysäyttää ennen kuin ne pääsevät ensimmäiseen EU:n maahantulopaikkaan tai sinne saapuessaan. Tässä yhteydessä myös yleisilmailu aiheuttaa EU:n turvallisuudelle riskin. Huumekauppiaat väärinkäyttävät sitä koko ajan enemmän, eikä sitä valvota. Kansainvälinen yhteistyö meri- ja ilmaliikenteen alalla pysyy keskeisenä, jotta voidaan parantaa jäsenvaltioiden ja rajaturvallisuudesta vastaavien EU:n virastojen tiedustelua ja valmiutta reaaliaikaiseen toimintaan.

Painopistealueet:
2.1. Huumeiden salakuljetus EU:sta ja EU:hun vakiintuneita kauppakanavia (laillisia kanavia) käyttämällä
2.2. Laittomat tai ilmoittamattomat EU:n rajojen ylitykset

3. Tehostetaan määrältään pienessä ja keskisuudessa huumeiden jakelussa käytettävien logististen ja digitaalisten kanavien seurantaa ja lisätään näiden kanavien kautta salakuljetettujen laittomien aineiden takavarikkoja tiiviissä yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa

Digitaalisuus lisääntyy huumausainemarkkinoilla jatkuvasti. Huumausaineiden verkkomyynissä käytetään sekä näkyvän verkon että pimeän verkon markkinoita sekä sosiaalista mediaa ja mobiiliviestinnän sovelluksia. Näiden teknologioiden käyttö on helpottanut huomattavasti huumausaineiden, uusien psykoaktiivisten aineiden, lähtöaineiden ja huumeidentuotannossa tarvittavien laitteiden jakelua ja luonut uusia haasteita lainvalvonnalle ja kansanterveydelle. Huumausainekauppa postin ja kuriiripalvelujen avulla vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin, ja useissa maissa huumeita sisältävien kirjeiden ja pakettien määrä on lisääntynyt huomattavasti.²⁷ Postilähetysten reititys voi vaihdella huomattavasti. Ne voivat kulkea suoraa reittiä lähtöpaikasta määränpäähen tai EU:n jakelukeskusten tai EU:n ulkopuolisten paikkojen kautta. Tällaiset postilähetykset voivat joko olla peräisin EU:sta tai EU:n ulkopuolelta.

Tämän vuoksi on parannettava ja koordinoitava niiden uhkien seurantaa ja analyysia, joita huumeiden saatavuus sosiaalisen median alustoilla, sovelluksissa ja verkon / pimeän verkon kauppapaikoissa²⁸ sekä verkkomaksujen (myös kryptovaluuttojen) ja salatun digitaalisen viestinnän käyttö aiheuttavat. Tässä yhteydessä on lisättävä yksityisen sektorin osallistumista.

Toiseksi, laittomia aineita sisältävien lähetysten seurantaa on tiukennettava yhteistyössä posti- ja kuriiripalvelujen kanssa. Uusien teknologioiden ja tekoälyn roolia postilähetysten tarkastusten ja menettelyjen, myös riskinarviointien, parantamisessa voidaan selvittää²⁹. Siinä voidaan myös ottaa kokonaisvaltaisesti käyttöön kehittyneet

²⁷ Lisätietoa alaviitteessä 1.

²⁸ Arvioiden mukaan esimerkiksi noin kaksi kolmasosaa pimeän verkon kauppapaikkojen tarjouksista liittyy huumeisiin ja loput erilaisiin muihin laittomiin tavaroihin ja palveluihin. Alaviitteessä 1 on lisätietoa digitaalisista huumausainemarkkinoista.

²⁹ Postilähetys: postipalvelun tarjoajan kuljetettavaksi annettu valmis lähetys, joka on osoitettu jollekin vastaanottajalle. Tällaiset lähetykset voivat kirjelähetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita,

sähköiset tiedot kaikissa lähetyksissä, jotka tulevat keskeisistä lähtömaista (kansainvälisesti ja EU:ssa).

Kolmanneksi rajatylittäviä raide- ja jokiväyliä ja yleisilmailua voidaan käyttää mahdollisina huumekaupan kanavina. Tällä hetkellä lainvalvontaviranomaiset eivät valvo niitä riittävästi. Tietoisuutta on lisättävä, jotta voidaan tehostaa valvontaa ja kohdennettua riskiin perustuvaa tutkintaa pienemmissä meri- ja jokisatamissa, pienillä/paikallisilla lentokentillä ja rautatieasemilla.

Painopistealueet:
3.1. Digitaaliset huumausainemarkkinat
3.2. Posti- ja kuriiripalvelut
3.3. EU:n sisäiset raide- ja jokiväylät ja yleisilmailu

4. Hajotetaan huumausaineiden tuotanto- ja jalostustilat, estetään lähtöaineiden ohjautuminen ja kauppa laittomien huumausaineiden tuotantoa varten ja lopetetaan laittomat viljelmät

Huumausaineiden tuotanto aiheuttaa terveys- ja turvallisuusriskejä sekä ympäristövahinkoja. Huumausaineiden tuotannon estäminen Euroopassa ja kumppanimaissa vähentää huomattavasti huumausaineiden tarjontaa ja saatavuutta EU:n kotimarkkinoilla ja vientiä varten. EU:n asema synteettisten huumeiden ja kannabiksen huomattavana tuotantoalueena aiheuttaa vahinkoa myös ympäristölle, koska kemikaalijätettä lasketaan ympäristöön. Siten aiheutetaan riskejä sekä tuotantoon osallistuville että yhteisöille, joissa tuotantopaikka sijaitsee. Laittomille kaatopaikoille hävitetään vuosittain tonneittain synteettisten huumeiden tuotannossa syntyvää kemikaalijätettä. Arvioiden mukaan esimerkiksi yhden amfetamiinikilon tuottamisesta syntyy 20–30 kiloa jätettä³⁰. Joidenkin vaihtoehtoisista kemikaaleista peräisin olevien lähtöaineiden tuotanto saa myös aikaan huomattavan määrän jätettä jopa ennen kuin itse huumausaineen tuotantoprosessi alkaa.

Siksi tarvitaan lisää lainvalvontaviranomaisten toimenpiteitä, jotta laittomat synteettisten huumeiden laboratoriot voidaan löytää ja hajottaa sekä lopettaa EU:ssa valmistettujen huumeiden vienti. Ympäristövahinkojen kannalta on olennaisen tärkeää puuttua ympäristövaikutuksiin, terveysvaaroihin ja synteettisten huumeiden tuotannossa syntyneeseen kemikaalijätteeseen liittyviin kustannuksiin. Tämä on todettu myös EMPACTissa. Ympäristölle kokonaisuudessaan aiheutuva vahinko tiedostetaan suureksi. Se kuitenkin edellyttää lisäinvestointeja seurantaan ja tutkimukseen, jotta tähän liittyviä kasvavia haasteita voidaan ymmärtää entistä paremmin.³¹ EU:n tasolla on käsiteltävä myös ongelmia, jotka liittyvät huumausaineiden lähtöaineiden väärinkäyttöön ja design-lähtöaineiden kehittämiseen.

sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja sekä postipaketteja, jotka sisältävät tavaraa, jolla joko on tai ei ole kaupallista arvoa.

³⁰ Katso alaviite 1, s. 162–163.

³¹ Ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin 19 päivänä marraskuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/99/EY mukaisesti.

Toiseksi EU:ssa ja sen lähinaapurustossa havaitaan ja hajotetaan jatkuvasti enemmän kannabisviljelmiä³². Lainvalvontaviranomaisten olisi tehostettava toimenpiteitä, jotta laittomien huumausaineiden viljelyyn voidaan puuttua entistä paremmin. Lisäksi olisi puututtava myös EU:hun mahdollisesti vaikuttavaan huumekasvien, etenkin heroiinin valmistuksessa käytettävän oopiumiunikon ja kokaiinin valmistuksessa käytettävän kokapensaan, viljelyyn kolmansissa maissa erityisesti sitoutumalla vieläkin voimakkaammin vaihtoehtoihin kehitystoimenpiteisiin. Laittomaan huumausainekauppaan perustuvien talouksien peruslähtökohtiin on puututtava soveltamalla integroitua toimintamallia, jossa yhdistyvät maaseudun kehittäminen, köyhyyden vähentäminen, sosioekonominen kehitys, maan ja maa-alueiden saatavuuden edistäminen, ympäristönsuojelu ja ilmastomuutos, oikeusvaltioperiaatteen, turvallisuuden ja hyvän hallintotavan edistäminen täysin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti sekä sitoutuminen sukupuolten tasa-arvoon. Mahdollisia uusia uhkia ja niiden mahdollisia vaikutuksia EU:hun on myös arvioitava. Niitä voivat olla muun muassa metamfetamiinin valmistus uuttamalla efedriiniä ja pseudoefedriiniä perinteisillä oopiumintuotantoalueilla kasvavista kasveista sekä uusien, muokattujen tai voimakkaampien kantojen valmistaminen kasvipohjaisista huumausaineista, kuten kannabiksesta ja kokasta.

Painopistealueet:
4.1. Synteettisten huumeiden tuotanto ja ympäristövahingot
4.2. Viljely EU:ssa ja EU:n ulkopuolella

B) ENNALTAEHKÄISY JA TIETOISUUDEN LISÄÄMINEN

5. Ehkäistään huumeiden käytön aloittamista, edistetään rikosten ehkäisyä ja annetaan kansalaisille ja yhteisöille valistusta huumeiden haitallisista vaikutuksista

Huumeiden kysyntä on kasvussa. Huumausainemarkkinoiden laittomuus tarkoittaa, että huumeita käyttävät voivat altistua monenlaisille haitoille, jotka voivat vaikuttaa myös heidän perheisiinsä ja yhteisöihinsä. Siksi kokonaisvaltaiset ennaltaehkäisy- ja valistusohjelmat ovat olennaisen tärkeitä. Saatavilla on jo useita ohjelmia, joissa keskitytään varhaiseen havaitsemiseen ja puuttumiseen, terveiden elintapojen edistämiseen ja ennaltaehkäisyyn. Tällaisia ohjelmia rahoitetaan myös EU:n eri rahastoista³³. Tarvitaan kuitenkin lisää strategioita, joilla lisätään yleisen väestön vastustuskykyä ja kohdennetaan toimia haavoittuvimpiin. Jo käytössä olevista ohjelmista huolimatta tällaisissa strategioissa on joitakin puutteita tai niihin kuuluu toimenpiteitä, joiden tuloksellisuudesta ei ole pitävää näyttöä. Huumeista kumpuava väkivalta, mukaan lukien henkirikokset, lisäävät turvallisuuden tunnetta yhteisöissä, aivan kuten avoin huumeakaupan harjoittaminenkin. Huumausaineisiin liittyviä henkirikoksia koskevat tiedot viittaavat siihen, että ne ovat merkittävä ilmiö useissa maissa eri puolilla EU:ta.³⁴ Rikollisjärjestöjen toimintatapa on muuttumassa, mikä pahentaa uhkaa siitä, että

³² Lisätietoa alaviitteessä 1.

³³ Huumausaineisiin liittyvistä toimintaohjelmista on tarkempi katsaus EMCDDA:n huumausaineisiin liittyviä toimia, myös ehkäisytoimenpiteitä, koskevassa todistatietokannassa, joka kuuluu parhaiden käytäntöjen portaaliin: <https://www.emcdda.europa.eu/best-practice/evidence-summaries>

³⁴ Lisätietoa alaviitteessä 1.

eurooppalaiset huumausainemarkkinat lisäävät väkivaltaa yhteisössämme ja korruptiota EU:ssa. Covid-19-pandemiasta johtuvat sulkutoimet saattavat vahvistaa tätä suuntausta, koska huumejengien välinen kilpailu kovenee.

Näin ollen etusijalle olisi asetettava sellaisille ryhmille kohdistetut näyttöön perustuvat ehkäisy- ja tukitoimenpiteet, joilla on riski huumekekeiluihin ja huumeidenkäytön aloittamiseen. Perusteena olisi käytettävä tieteellistä tietoa siitä, ketkä ovat suurimmassa riskissä, sekä toimiviksi osoittautuneista toimintamalleista. Ehkäisytoimenpiteiden tärkeä kohderyhmä ovat koulut ja nuoret henkilöt. Erityistä huomiota on kuitenkin kiinnitettävä myös erityisen haavoittuviksi määritettyihin ryhmiin. Niihin kuuluvat muun muassa lapset ja nuoret, joiden vanhempien taustalla on aineiden väärinkäyttöä, mielenterveysongelmaiset, erilaisista kroonisista kivuista tai väsymysoireyhtymistä kärsivät henkilöt, asunnottomat, maahanmuuttajat ja vailla huoltajaa olevat alaikäiset sekä rikosoikeusjärjestelmässä olevat nuoret. Huomiota on kiinnitettävä myös niiden naisten tarpeisiin, jotka ovat alttiita huumeongelmille.

Toiseksi on tärkeää tiedostaa huumausaineisiin liittyvän rikollisuuden vaikutus ja torjua tällaisten rikosten, kuten väkivallan ja uhkailun, uhkaa sekä korruptiota ja siihen liittyviä kielteisiä vaikutuksia lailliseen talouteen. Lisäksi on torjuttava rikollisjärjestön harjoittamaa haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien ja huumeongelmaisten hyväksikäyttöä. Näiden uhkien torjunta ja ehkäisy ovat merkittävä haaste, joka edellyttää yhteistoimintaa EU:n tasolla ja monilla eri aloilla.

Kolmanneksi on tärkeää kohdentaa valistustoimia, muun muassa terveeseen elämäntapaan tähtääviä valintoja, nuorille ja haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille, jotta väestön vastustuskyky huumeongelmien osalta voidaan lisätä. Yhtenä valistuksen päämääränä voisi olla yleisen tietoisuuden lisääminen huumeiden ja yleisesti riippuvuuksien vaikutuksista. Myös huumeiden käyttöön liittyvään leimaamiseen pitäisi puuttua erityisesti siksi, että tällä leimaamisella voi olla haitallista vaikutusta huumeidenkäyttäjien henkiseen ja fyysiseen terveyteen, ja se voi myös estää hoitoon hakeutumista. Toimiakseen huumevalistuksen olisi oltava lapsiystävällistä, jotta lapset ymmärtäisivät paremmin aineiden väärinkäytön vaaroja ja pitkän aikavälin seurauksia, ja siinä olisi hyödynnettävä kaikkia uusia ja innovatiivisia digitaalisia viestintäkanavia. Sen olisi myös sovellettava paikallisiin sosiaalisiin oloihin ja kohdeväestön tarpeisiin sekä perustuttava tieteelliseen näyttöön ja arvioihin.

Painopistealueet:
5.1. Ennaltaehkäisytoimenpiteet, joilla vähennetään huumeille altistumista ja parannetaan niiden ryhmien suojaa ja vastustuskykyä, jotka ovat altteimpia saamaan pitkäaikaisia ongelmia / tulemaan riippuvaisiksi
5.2. Huumausaineisiin liittyvän rikollisuuden ehkäisy kiinnittäen erityisesti huomiota tarpeeseen ehkäistä väkivaltaa ja korruptiota
5.3. Vastustuskyvyn lisääminen ja leimaamisen vähentäminen

C) HUUMAUSAINESIIN LIITTYVIEN HAITTOJEN KÄSITTELY

6. Edistetään hoitovaihtoehtojen tarjontaa niiden ihmisten erilaisiin terveys- ja kuntoutustarpeisiin, joille on aiheutunut haittaa aineiden käytöstä

Aineiden ongelmakäyttö on krooninen ja usein uusiutuva sairaus, joka voi aiheuttaa huomattavaa haittaa sekä käyttäjälle itselleen että hänen perheelleen ja yhteisölle laajemmin. Huumausaineiden käyttäjien keskuudessa usean huumausaineen käyttö on yleistä. Se voi sekä lisätä terveysriskejä että vaikeuttaa tehokkaiden vastatoimenpiteiden toteuttamista. Niillä, joilla huumeidenkäyttö on edennyt riippuvuudeksi, mielenterveysongelmat ja sairauksien yhteisesiintyminen ovat yleisiä. Monilla on myös vaikeuksia säilyttää työpaikka tai asunto. Monissa maissa huumehoidon saatavuus on kuitenkin edelleen liian vähäistä, ja hoitoa tarvitsevat törmäävät usein esteisiin hoidon aloittamisessa.³⁵ On myös tärkeää tiedostaa, että huumehoidon on toimittava yhdessä muiden terveydenhuolto- ja sosiaalitutkijapalvelujen kanssa. Tarvitaan kokonaisvaltaisia ja integroitua palveluja, joissa aineiden käyttö tunnustetaan terveydenhuollon asiaksi ja joissa myös hyödynnetään useita muita terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja esimerkiksi asumis-, työllisyys- tai koulutustarpeisiin. Tämä on entistäkin tärkeämpää covid-19-pandemian sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten vuoksi.

Tämän vuoksi hoitoon pääsyn esteisiin on puututtava varmistamalla, että sekä terveydenhuolto- että sosiaalipalveluja on riittävästi saatavilla ja että ne soveltuvat niiden kohderyhmien tarpeisiin. Pääsyn esteitä olisi vähennettävä kunkin kohderyhmän keskeisten ominaisuuksien mukaan, joita ovat esimerkiksi väestötekijät (esim. ikä, sukupuoli, koulutus, kulttuuritausta), tilanteeseen liittyvät tekijät (esim. köyhyys, perhesuhteet, sosiaalinen ympäristö, maahanmuutto) ja henkilökohtaiset tekijät (esim. fyysinen ja henkinen terveys, henkinen hyvinvointi). Olisi myös harkittava lasten erityistarpeisiin liittyvää neuvontaa ja hoitoa.

Toiseksi tarvitaan toimia, jotta voidaan tunnistaa aiempaa paremmin esteet, joita naisilla on hoito- ja kuntoutuspalveluihin pääsyssä ja niihin sitoutumisessa, sekä puuttua niihin.³⁶ Niitä ovat muun muassa lähisuhdeväkivalta, traumat, leimautuminen, fyysistä ja henkistä terveyttä koskevat ongelmat sekä raskauteen ja lastenhoitoon liittyvät kysymykset, joita edellä mainitut väestötekijät sekä tilannekohtaiset ja henkilökohtaiset tekijät voivat pahentaa. Jotta tarjonta olisi toimivaa, siinä olisi otettava huomioon huumeongelmaisten naisten erityiset tarpeet ja kokemukset. Siinä olisi myös tiedostettava, että huumeidenkäyttötavat ja huumeongelmat saattavat olla erilaisia kuin miehillä, muun muassa siten, että reseptilääkkeiden käyttöön liittyvät ongelmat voivat olla naisilla yleisempiä. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että tarjolla olisi vain naisille tarkoitettuja palveluja tai muunlaisia erikoisjärjestelyjä, kuten tiiviitä kumppanuuksia haavoittuvassa asemassa olevien naisten tai lähisuhdeväkivallan uhrien parissa työskentelevien hoidontarjoajien kanssa.

Kolmanneksi olisi tiedostettava, että huumeidenkäyttäjiä on monenlaisia. Siksi olisi toteutettava toimenpiteitä sellaisten palvelujen tarjoamiseksi, joilla vastaa tätä moninaisuutta ja eri ryhmien tarpeita huumausaineiden ongelmakäytön osalta. Erityisiä ryhmiä, joiden tarpeet ovat muita monimutkaisempia, ovat muun muassa väestön

³⁵ Tämä on tunnustettu kansainvälisesti vahvistamalla aineiden väärinkäytön ennaltaehkäisyä ja hoitoa. Ne kuuluvat Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteisiin (tavoite 3.5).

³⁶ Komission 5. maaliskuuta 2020 antaman tiedonannon COM(2020) 152 ”Tasa-arvon unioni: sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025” mukaisesti.

ikäntyvä osa, johon kuuluu aineita pitkään käyttäneitä, ihmiset, joilla on yhtä aikaa mielenterveysongelmia ja aineiden käyttöön liittyviä ongelmia, asunnottomat ihmiset ja haavoittuvassa asemassa olevat naiset. Näiden ryhmien tehokas sitouttaminen edellyttää hoitomalleja, joissa tiedostetaan, että tarvitaan terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen väliset rajat ylittäviä kumppanuuksia sekä potilaiden ja hoitajien ryhmiä.

Painopistealueet:
6.1. Hoito- ja kuntoutuspalveluihin pääsy ja niiden kattavuus yksilöllisten tarpeiden mukaan
6.2. Naisten erityisiin tarpeisiin puuttuva hoito
6.3. Hoitomallit ryhmille, joille on muita monimutkaisempia tarpeita

7. Tehostetaan riskien ja haittojen vähentämistoimenpiteitä huumeidenkäyttäjien ja suuren yleisön terveyden suojelemiseksi

Huumausaineiden käyttäjien ja suuren yleisön suojeleminen huumeiden käyttöön liittyviltä haitoilta edellyttää erilaiset mahdolliset haitat ja riskit kattavaa toimenpidekokonaisuutta, joka voi ajan myötä auttaa saavuttamaan aiempaa parempia terveydellisiä ja sosiaalisia tuloksia. Tällä alalla tärkeitä mahdollisia kohteita ovat toimenpiteet, joilla vähennetään HIV:n/aidsin tai hepatiittivirustartuntojen riskiä huumausaineita suonensisäisesti käyttävien keskuudessa ja ehkäistään yliannostuksia. Tärkeitä ovat myös toimintamallit, joilla kannustetaan huumeiden käyttäjiä vähemmän riskialttiiseen käytökseen ja edistetään terveys- ja turvallisuustavoitteiden saavuttamista. Tärkeä kysymys on myös huumeiden käytön pitkäaikainen vaikutus nuorten, kuten murrosikäisten, edelleen kehittyviin aivoihin. Toimenpiteitä, joilla rajoitetaan liikenneonnettomuuksien riskiä huumausaineiden tai sekä huumausaineiden että alkoholin vaikutuksen alaisena ajavien ihmisten keskuudessa, on vahvistettava. Haittoja vähentävien toimenpiteiden kokonaisuudessa olisi ensisijaisesti tarjottava pakkotoimille vaihtoehtoja, jotka voivat auttaa vähentämään aineiden käyttöä. Ne voivat myös alentaa toistuvien rikkomusten määrää sekä lievittää taloudellista ja hallinnollista taakkaa ja yhteiskunnalle koituvia kustannuksia.

Siksi haittoja lieventäviä aloitteita on laajennettava. Neuulojen ja ruiskujen vaihto-ohjelmat, opioidikorvaushoidot ja piikitystilat sekä muut innovatiiviset haittoja vähentävät toimenpiteet, joiden toimivuudesta on näyttöä, sekä helposti saatavilla oleva hepatiitti C -testaus, voivat olla tehokkaita toimenpiteitä, joilla estetään tautien tarttuminen veriteitse huumausaineita suonensisäisesti käyttävillä ihmisillä. Nämä ovat keskeisiä toimenpiteitä, joilla pyritään päättämään HIV/aids-epidemia ja poistamaan hepatiittivirus suonensisäisten huumausaineiden käyttäjien kansanterveysuhkana. Ne estävät uusia tartuntoja ja tarjoavat tilaisuuden saada suuren riskin ryhmiä testeihin ja ohjatuksi hoitoon.

Toiseksi valvottujen reseptilääkkeiden väärinkäyttö voi koskea ihmisiä kaikenlaisista taustoista ja yhteisöistä. Tämän osalta erityistä huolta aiheuttaa se, että opioidiriippuvuuden hoitoon käytettäviä korvauslääkkeitä on huumehoidon sijaan päätyntä muuhun kuin lääketieteelliseen käyttöön ja myytäväksi laittomien huumausaineiden markkinoilla. Huolta aiheuttaa myös muiden psykoaktiivisten lääkkeiden, erityisesti kivunlievitykseen käytettävien lääkkeiden, mahdollinen

väärinkäyttö. Lisäksi huolena on se, että lääkkeenkaltaisia aineita valmistetaan toisinaan laittomasti EU:n ulkopuolella tai hankitaan sieltä verkkolähteistä. Aineiden käyttö muuhun kuin lailliseen tarkoitukseen on yhdistetty jopa kuolemaan johtaviin yliannostuksiin ja riippuvuustapausten, usein opioidiriippuvuuden, lisääntymiseen. Toimintamalleissa tämän ongelman suhteen on kuitenkin samalla tärkeää varmistaa, että lääkkeitä ja muita valvottuja aineita on saatavilla asianmukaiseen hoitoon ja tieteellisiin tarkoituksiin.

Kolmanneksi huumeongelman terveyteen liittyviin näkökohtiin pitäisi puuttua myös yhteistyössä kolmansien maiden, alueiden ja asiaankuuluvien alueellisten organisaatioiden kanssa. Tämä koskee erityisesti kysynnän ja tarjonnan vähentämistoimenpiteiden vaikutuksia huumeiden käyttäjiin ja suureen yleisöön. Hoidon, haittojen vähentämisen ja pakkokeinoaseuraamuksia koskevien vaihtoehtojen olisi oltava pysyviä aiheita huumausaineista kolmansien maiden ja alueiden kanssa käytävissä vuoropuheluissa, jos tällaisia toimenpiteitä ei vielä ole käytössä.

Neljänneksi huumausaineiden vaikutuksen alaisena ajaminen on liikenneturvallisuusongelma, koska se heikentää ajokykyä ja lisää onnettomuusriskiä. Huumausaineiden vaikutuksen alaisten kuljettajien testausta on parannettava. Lisäksi tarvitaan valistusta huumausaineiden vaikutuksen alaisena ajamiseen liittyvistä riskeistä. Tämä ala edellyttää lisätutkimusta ja -kehittämistä toimivien poliittisten ja operatiivisten toimien määrittämiseksi ja arvioimiseksi, mukaan lukien testausmenetelmien ja halvempien välineiden kehittäminen huumeiden havaitsemiseksi.

Viidenneksi, vaikka kaikilla jäsenvaltioilla on käytössä vähintään yksi pakkokeinoaseuraamusten vaihtoehtoksi katsottu toimenpide³⁷, toimia on tehostettava ja toimivia vaihtoehtoja huumeiden käyttöriskoihin syyllistyneiden pakkokeinoaseuraamuksille on otettava yleisesti käyttöön. Tästä aiheesta tarvitaan kattavampaa ja perusteellisempaa tietoa.

Kuudenneksi huumeiden käyttö voi viime kädessä johtaa yliannostukseen ja muihin huumeiden käyttöön liittyviin, vältettävissä oleviin kuolemiin.³⁸ Nykyisissä toimissa on selkeä puute yliannostusten ehkäisemisen osalta, ja kuolemaan johtavien yliannostusten määrä on pysynyt suurena monissa maissa ja joissakin maissa se jopa kasvaa. Viime aikoina on saatu aikaan mahdollisesti merkittävää edistystä, esimerkiksi laajentamalla opioidien vastavaikuttajalääkkeiden, kuten naloksonin, käyttöä. Sen saatavuuden varmistaminen ja asianmukaisen käytön edistäminen huumeiden yliannostustapauksissa on kuitenkin ehdottoman tärkeää. Haasteena on lisäksi saada yliannostuskuolemista kattavia tietoja koko EU:sta, koska järjestelmällistä raportointia ei tehdä riittävästi, toksikologiset valmiudet ovat puutteelliset ja tapausten kirjausprosessit viivästyttävät raportointia.

³⁷ Pakkokeinojen vaihtoehtoisiksi määritellään toimenpiteet, joissa on jokin kuntouttava tekijä tai joissa jätetään toimenpide toteuttamatta (päätetään esimerkiksi olla esittämättä kannetta tai syytettä), sekä ne, joita käytetään vankilan tai muun rangaistuksen sijasta (esimerkiksi huumehoitoa edellyttävä ehdollinen rangaistus). Ks. neuvoston maaliskuussa 2018 annetut päätelmät huumeita käyttäviin rikollisiin kohdistettavien pakkokeinoaseuraamuksien vaihtoehtoista, asiakirja 6931/18.

³⁸ Vuonna 2017 EU:ssa tapahtui vähintään 8 238 yliannostuskuolemaa, joihin liittyi yksi tai useampi laiton huumausaine. Ks. EMCDDA (2019). Euroopan huumeraportti, s. 79.

Painopistealueet:
7.1. Huumausaineisiin liittyvät tartuntataudit
7.2. Lääkkeiden väärinkäyttö ja valvottujen aineiden saatavuus yksinomaan lääkinnällisiä ja tieteellisiä tarkoituksia varten ja niiden mahdollinen väärinkäyttö
7.3. Kansainvälinen yhteistyö huumeidenkäyttäjien terveyden suojelemiseksi
7.4. Huumausaineiden heikentämä ajokyky
7.5. Pakkokeinoseuraamusten vaihtoehdot
7.6. Yliannostus ja huumekuolemat

8. Laaditaan huumeidenkäyttöä vankilassa koskeva tasapainoinen ja kokonaisvaltainen toimintamalli (jolla vähennetään kysyntää ja rajoitetaan tarjontaa)

Huumeidenkäyttäjät muodostavat suuren osan vankien kokonaismäärästä. Valtaosa vangeista on käyttänyt laittomia huumausaineita jossakin elämänsä vaiheessa, ja monilla on kroonisia ja ongelmallisia huumeidenkäyttötapoja. Vaikka jotkut henkilöt lopettavatkin huumeidenkäyttönsä vankilaan joutuessaan tai vähentävät sitä, toiset aloittavat huumeidenkäytön tai alkavat käyttää niitä entistä vahingoittavammalla tavalla vankilaan joutumisen myötä. Huomattavien huumeongelmien lisäksi vangeilla on myös muuta väestöä huonompi terveys, enemmän veriteitse tarttuvia sairauksia sekä useammin mielenterveysongelmia. Opioidien käyttäjillä yliannostuskuoleman riski kasvaa huomattavasti vankilasta vapautumisen jälkeen, koska käyttö alkaa usein uudelleen ja opioidien sietokyky on aiempaa matalampi. Monenlaiset kanavat, joiden kautta huumausaineita toimitetaan vankiloihin, sekä näiden kanavien ylläpitämiseen osallistuvat tahot olisi tunnistettava ja kanavat rikottava.

Siksi huumeita käyttäneiden vankien hoidon jatkuvuudesta, kuntoutuksesta ja toipumisesta on huolehdittava sekä vankilassa että vapautumisen jälkeen. Myös heidän sopeutumistaan yhteiskuntaan olisi tuettava. Kullekin jäsenvaltiolle sekä vankilalle ja ehdonalaishuoneelle sopivan jatkuvan hoidon mallin kehittäminen voisi olla olennaisen tärkeää, jotta vangit voisivat saada monenlaista tukea, jota he tarvitsevat saavuttaakseen omat toipumistavoitteensa vankilassa, riskejä voitaisiin vähentää ja pysyvää sitoutumista hoitoon ja kuntoutukseen vankeusrangaistuksen suorittamisen jälkeen voitaisiin edistää.

Toiseksi olisi tärkeää rikkoa kanavat, joita pitkin huumeet (ja muut laittomat tavarat) tulevat vankilaan, ja tunnistaa kanavissa mukana olevat henkilöt. Tässä yhteydessä toimivien toimenpiteiden perustana voisivat olla yhteistyö lainvalvonnan kanssa, tietojen jakaminen, korruption torjunta, tiedustelutietojen käyttö ja huumeetestausta.

Painopistealueet:
8.1. Hoidon jatkuvuus vankilassa ja ehdonalaishuoneissa
8.2. Huumeiden tarjonnan vähentäminen vankiloissa

IV. EU:n huumeidenvastaisen ohjelman hallinnointi, täytäntöönpano ja seuranta

EU:n huumeidenvastaisen ohjelman tukena on samaa ajanjaksoa koskeva toimintasuunnitelma, jonka avulla EU:n huumeidenvastaisen ohjelman strategiset painopisteet voidaan muuntaa konkreettisiksi operatiivisiksi toimiksi ja toimenpiteiksi. Toimintasuunnitelmassa yhdistyvät sekä sisäiset että ulkoiset tekijät, joita tarvitaan EU:n huumeidenvastaisen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen. Jotta turvallisuutta ja terveyttä voidaan parantaa huumeongelman yhteydessä, toimintasuunnitelmassa tarkoitetuilla toimilla olisi myös edistettävä turvallisuusunionia koskevan strategian täytäntöönpanoa ja kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman tähän yhteyteen soveltuvien tavoitteiden saavuttamista.

Kaaviossa 1 esitetään huume politiikan päätoimijat, joiden vastuulla on EU:n huumeidenvastaisen ohjelman poliittisten painopisteiden laatiminen ja niiden edistäminen; taktinen ja operatiivinen täytäntöönpano (huumeidenvastaisessa toimintasuunnitelmassa ensisijaisiksi määritettyjen toimien täytäntöönpano); seuranta (saavutetun edistyksen seurannan tukeminen); ja täytäntöönpanon koordinointi.

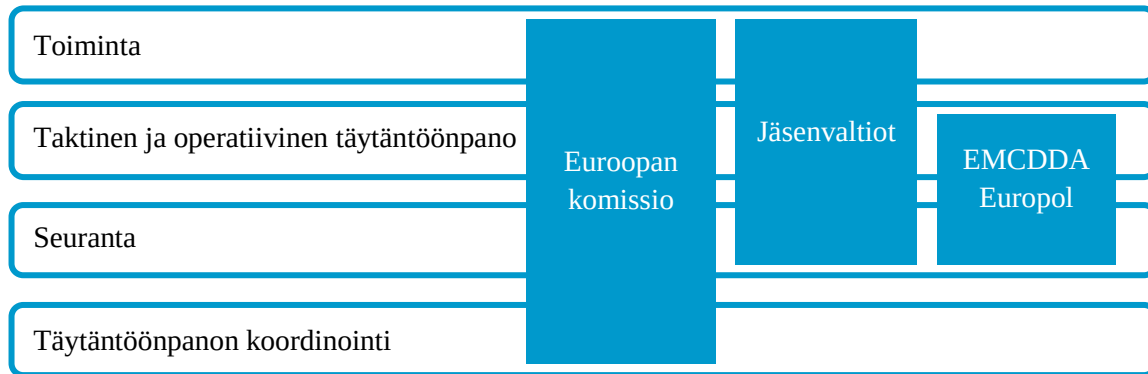
Koordinointia on parannettava EU:n toimielimissä, elimissä ja asiaankuuluvissa EU:n virastoissa, jäsenvaltioissa ja kansalaisyhteiskunnassa sekä niiden välillä. Lisäksi, jotta voidaan edistää EU:n huumeidenvastaisen ohjelman toimintamallia ja tavoitteita, kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan lisää EU:n, kolmansien maiden ja alueiden sekä kansainvälisten järjestöjen välillä ja monenvälisellä tasolla.³⁹ Euroopan ulkosuhdehallinnolla (EUH) on keskeinen rooli näiden toimien tukemisessa muun muassa EU:n edustustojen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) välineiden, kuten yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatioiden ja terrorismin torjunnan asiantuntijoiden verkoston, avulla.

Lisäksi olisi varmistettava EU:n huumausaineita käsittelevän kansalaisyhteiskunnan foorumin osallistuminen EU:n ja kansainvälisen tason huume politiikkojen toteutukseen, arviointiin ja laadintaan.

Ennen kuin EU:n huumeidenvastainen ohjelma päättyy vuonna 2025, Euroopan komissio tekee EU:n huumeidenvastaisesta ohjelmasta ja toimintasuunnitelmasta riippumattoman arvioinnin, jossa otetaan huomioon kaikkien sen hallinnointiin osallistuneiden toimijoiden sekä muiden asiaankuuluvien sidosryhmien palaute EU:n huume politiikan kehittämiseksi edelleen.

³⁹ Huumausaineita koskevaan toimintasuunnitelmaan sisältyvien toimien osoittaminen jäsenvaltioille ei vaikuta perussopimuksissa määrättyyn toimivallan jakoon etenkin huumausainepolitiikkaa koskevien ulkoisten toimien osalta.

Kaavio 1: Neljä hallinnon tasoa



Resursseja pitäisi kohdentaa oikeassa suhteessa niille strategisille painopisteille, alueille ja toimenpiteille, joilla todennäköisimmin täytetään EU:n huumeidenvastaisen ohjelman tavoitteet EU:n, kansallisella ja paikallisella tasolla. Siksi on tärkeää, että huumeongelman vastatoimien yleistä tuloksellisuutta on mahdollista mitata. Tässä ohjelmassa asetettujen painopisteiden tukemista olisi rahoitettava monialaisista EU:n rahoituslähteistä, kuten erityisesti sisäisen turvallisuuden rahastosta, EU4Health-ohjelmasta, Euroopan sosiaalirahasto plussasta, oikeusalan ohjelmasta, Horisontti Eurooppa -puiteohjelman turvallisuustutkimusosasta, koheesiopolitiikan rahastoista, Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta ja perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta.

EU:n huumeidenvastaisen ohjelman ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanon edistymisen seuranta tuetaan koordinoitulla seuranta-, arviointi- ja tutkimusjärjestelmällä. Strategisten painopisteiden ja niihin liittyvien huumeidenvastaisessa toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimien toteuttamisessa saavutettu edistymistaso määritetään kuhunkin strategiseen painopisteeseen liittyvillä tulosindikaattoreilla⁴⁰. Euroopan komissio seuraa ja koordinoi EU:n huumeidenvastaisen ohjelman täytäntöönpanoa tarvittaessa EMCDDA:n ja muiden EU:n virastojen ja EU:n elinten tuella.

V. Päätelmät

Komissio asettaa järjestäytyneitä rikollisuutta ja huumeongelmia koskevat EU:n toimet EU:n poliittisen ohjelman ytimeen. Ne ovat huumausaineita koskevan uuden strategisen toimintamallin perustana. Yhdessä toimiminen tulee olemaan ensiarvoisen tärkeää. Se edellyttää entistä vahvempaa yhteistyötä kaikkien toimijoiden kesken sekä paikallisen, kansallisen ja EU:n tason viranomaisten kesken. Voimia yhdistetään jatkossakin maailmanlaajuisten kumppanien kanssa. EU:n tasolla komissio antaa uutta pontta EMCDDA:lle, jotta virastolla olisi entistä vahvempi rooli kaikilla huume politiikan painopistealoilla. Komissio kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään EU:n huumeidenvastaisen ohjelman ja toimintasuunnitelman ja tukemaan kaikkien esitettyjen strategisten painopisteiden potentiaalia ja hyödyntämään sitä. Tämä on yhteinen ponnistus kaikkien kansalaisten eduksi.

⁴⁰ Ks. liite 2.