

# Tausta

Laittomien huumausaineiden, kuten heroiinin, kokaiinin ja amfetamiinien, tuotannossa tarvitaan kemikaaleja. Pääasiassa näitä kemikaaleja käytetään kuitenkin moniin erilaisiin laillisiin käyttötarkoituksiin esimerkiksi lääkkeiden, kosmetiikan, muovin ja hajuvesien tuotannossa. Tällaisia kemikaaleja kutsutaan huumausaineiden lähtöaineiksi. Huumausaineiden lähtöaineita tuottavat harvoin rikolliset, jotka aikovat käyttää niitä huumausaineiden laittomaan valmistukseen, koska niiden tuotanto edellyttää usein huomattavaa infrastruktuuria. Siksi rikolliset pyrkivät hankkimaan näitä aineita laillisen kaupan kautta. Tämä toimintatapa, johon huumausaineiden lähtöaineita koskeva kansainvälinen ja EU:n lainsäädäntö on tähän saakka pohjautunut, on muuttunut niin sanottujen design-lähtöaineiden mukaantulon myötä (ks. s. 4 ja sitä seuraavat sivut).

Huumausaineiden lähtöaineiden kauppa ei sinänsä ole kiellettyä, koska lähtöaineilla on tärkeitä laillisia käyttötarkoituksia. Näiden kemikaalien laillisen kaupan tehokas seuranta ja valvonta on paras tapa torjua niiden kulkeutumista laittomien huumausaineiden valmistukseen. Tätä varten on laadittu erityinen sääntelykehys sekä kansainvälisellä että EU:n tasolla.

Kansainvälisen tason sääntelyä edustaa Wienissä 19. joulukuuta 1988 tehty YK:n yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan, jäljempänä ’YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimus’. Se sisältää määräyksiä, joilla pyritään estämään laittomien huumausaineiden valmistuksessa usein käytettävien aineiden kulkeutuminen tähän käyttötarkoitukseen.

EU:n tasolla tätä tarkoitusta varten on olemassa *unionin ja kolmansien maiden välisen huumausaineiden lähtöaineiden kaupan valvontaa koskevista säännöistä 22 päivänä joulukuuta 2004 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 111/2005[[1]](#footnote-2)*, jäljempänä ’ulkomaankauppaa koskeva asetus’, ja *huumausaineiden lähtöaineista 11 päivänä helmikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 273/2004[[2]](#footnote-3)*, jäljempänä ’EU:n sisäistä kauppaa koskeva asetus’, sekä niitä koskevat yhteiset delegoidut asetukset ja täytäntöönpanoasetukset. Näistä asetuksista käytetään jäljempänä yhteisnimitystä ’asetukset’.

Toimenpiteet, joilla pyritään torjumaan huumausaineiden lähtöaineiden laitonta kauppaa ja kulkeutumista huumausaineiden valmistukseen, ovat olennainen osa EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa 2017−2020, joka on laadittu yleisen vuosia 2013–2020 koskevan EU:n huumausainestrategian[[3]](#footnote-4) puitteissa. Huumausaineiden lähtöaineiden valvonta on yksi huumausaineiden tarjonnan vähentämistä käsittelevässä luvussa määritellyistä painopisteistä. Huumausaineiden lähtöaineiden laittoman kaupan ja huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen torjunta kuuluu myös EU:n huumeidenvastaisen ohjelman ja toimintasuunnitelman 2021−2025[[4]](#footnote-5) tavoitteisiin. Kyseiset toimenpiteet sisältyvät yleiseen strategiseen painopisteeseen, joka koskee turvallisuuden parantamista huumausainemarkkinoita häiritsemällä.

Tässä kertomuksessa esitetään vuosina 2017–2019 tehdyn asetuksia koskevan arvioinnin tulokset. Arvioinnin tukena oli tutkimus, jonka komissio tilasi ulkopuoliselta toimeksisaajalta. Lisäksi järjestettiin sidosryhmien kuulemisia ja julkisia kuulemisia, haastatteluja sekä sidosryhmien työpaja.

Arviointi liittyy molempiin asetuksiin sisältyvään kohtaan, jonka mukaan komissio toimittaa viimeistään 31. joulukuuta 2019 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen näiden kahden asetuksen täytäntöönpanosta ja toiminnasta ja erityisesti mahdollisesta tarpeesta toteuttaa lisätoimia muihin kuin luokiteltuihin aineisiin liittyvien epäilyttävien liiketoimien seuraamiseksi ja valvomiseksi[[5]](#footnote-6).

# Arvioinnissa tehdyt havainnot

Arvioinnissa tarkastellaan asetusten täytäntöönpanoa, vaikuttavuutta, tehokkuutta, aiheellisuutta ja yhtenäisyyttä sekä niistä EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa.

## Täytäntöönpano

Huumausaineiden lähtöaineita koskevia asetuksia sovelletaan jäsenvaltioissa sellaisenaan. Näin ollen jäsenvaltioiden ei tarvitse saattaa niitä osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Tärkein rooli huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen estämisessä on lailliseen kauppaan osallistuvilla toimijoilla (valmistajat, jakelijat, välittäjät, tuojat, viejät ja tukkukauppiaat). Lainsäädännössä edellytetään, että kyseiset toimijat pyrkivät estämään varkaudet, tarkistavat asiakkaidensa tarkoitusperien vilpittömyyden, havaitsevat epäilyttävät liiketoimet ja ilmoittavat niistä viranomaisille. Tehokas kumppanuus teollisuuden ja viranomaisten välillä on näin ollen sääntelykehyksen täytäntöönpanon kulmakivi.

Asetuksia sovelletaan asetusten liitteissä lueteltuihin, luokitelluiksi aineiksi määriteltyihin huumausaineiden lähtöaineisiin. Asetuksiin sisältyy kuitenkin myös säännöksiä, joita sovelletaan muihin kuin luokiteltuihin aineisiin ja jotka koskevat erityisesti velvollisuutta ilmoittaa epäilyttävistä liiketoimista viranomaisille. Muut kuin luokitellut huumausaineiden lähtöaineet ovat aineita, joita ei ole mainittu huumausaineiden lähtöaineita koskevassa EU:n lainsäädännössä, mutta joita voidaan käyttää huumausaineiden laittomaan tuotantoon. Yleisimmin käytetyt muut kuin luokitellut aineet sisältyvät EU:n muiden kuin luokiteltujen aineiden vapaaehtoista valvontaa koskevaan luetteloon. Luettelo on luottamuksellinen, ja se jaetaan ainoastaan luotetuille talouden toimijoille, joita pyydetään ilmoittamaan viranomaisille luettelossa olevia aineita koskevista epäilyttävistä liiketoimista.

Kemikaalit luokitellaan eli sisällytetään virallisesti asetuksiin, kun luokittelusta toimijoille ja toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvat kustannukset eivät ylitä tiukemman valvonnan hyötyjä tai kun kemikaalit voidaan korvata helposti huumausaineiden laittomassa valmistuksessa.

Asetusten vaatimuksia mukautetaan sen mukaan, miten hyvin aineet soveltuvat huumausaineiden laittomaan valmistukseen ja miten suuri niiden merkitys sille on. Aineet on ryhmitelty luokkiin (kolme luokkaa EU:n sisäisessä kaupassa ja neljä luokkaa ulkomaankaupassa).

Arvioinnissa on käynyt ilmi, että jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja asetusten täytäntöönpanossa. Tämä johtuu muun muassa eroista eri jäsenvaltioissa näihin tehtäviin osoitetun henkilöstön määrissä, merkittävistä eroista luvanhaltijoille tai rekisteröidyille toimijoille paikalla tehtävien tarkastusten tiheydessä, huumausaineiden lähtöaineita sisältävien seosten määritelmien erilaisista tulkinnoista, eroista asetusten rikkomisesta määrättävien seuraamusten tasossa sekä suurista eroista eri jäsenvaltioiden toimittamien epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten määrissä. Suuri osa vaihtelusta voidaan kuitenkin selittää jäsenvaltioiden erilaisella tilanteella. Esimerkiksi kemianteollisuuden laajuudessa ja edistyneisyydessä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi huumausaineiden laittoman tuotannon laajuus vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa, mikä vaikuttaa huumausaineiden lähtöaineita koskevan politiikan merkitykseen. Jäsenvaltioissa on myös suuria eroja siinä, mitkä laittomat huumausaineet aiheuttavat eniten terveydellisiä tai sosiaalisia ongelmia. Tämä selittää sen, miksi jäsenvaltiot kiinnittävät eri tavoin huomiota tiettyjen huumausaineiden lähtöaineiden seurantaan. Esimerkiksi jäsenvaltio, jossa laitonta metamfetamiinin tuotantoa tai kulutusta ei ole lainkaan tai se on hyvin vähäistä, ei välttämättä aseta etusijalle niiden huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa, joita tarvitaan laittomaan metamfetamiinin tuotantoon. Osaa näistä eroista, kuten huomattavaa vaihtelua huumausaineiden lähtöaineita koskevan EU:n lainsäädännön rikkomisesta määrättävissä seurauksissa, voi kuitenkin olla tarpeen tarkastella lähemmin erityisesti sen arvioimiseksi, ovatko seuraamukset varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia.

## Vaikuttavuus

*Epäiltyyn huumausaineiden laittomaan valmistukseen perustuva tarkastelu*

Asetusten yleisen vaikuttavuuden arvioimiseksi erotetaan toisistaan tärkeimmät huumausaineiden lähtöaineet, jotka ovat merkityksellisiä EU:n politiikan kannalta, ja maantieteelliset alueet, joilla niitä tavallisesti käytetään huumausaineiden laittomaan valmistukseen.

*a) Synteettisten huumausaineiden valmistus EU:ssa (pääasiassa MDMA ja amfetamiinit[[6]](#footnote-7))*

*Keskeiset huumausaineiden lähtöaineet[[7]](#footnote-8)*

Keskeisiä huumausaineiden lähtöaineita, jotka päätyvät valmistusprosessissa kokonaan tai osittain huumausaineen (eli lopputuotteen) molekyyliin ja jotka näin ollen aiheuttavat kokonaan tai osittain huumausaineen käyttäjän tavoittelemat psykotrooppiset vaikutukset, ei yleensä tuoteta EU:ssa, vaan ne tuodaan EU:hun joko laillisesti tai laittomasti.

Arvioinnista ilmenee, että nämä huumausaineiden lähtöaineet eivät kulkeudu valmistukseen perinteisellä tavalla. Amfetamiinien ja MDMA:n valmistukseen EU:ssa käytettävät keskeiset huumausaineiden lähtöaineet ovat nykyään lähes yksinomaan design-lähtöaineita. Design-lähtöaineet ovat luokiteltujen huumausaineiden lähtöaineiden läheisiä kemikaaleja, jotka on tarkoituksella valmistettu kiertämään viranomaisten tarkastukset ja joilla ei yleensä ole mitään laillista käyttöä. Lisäksi metamfetamiinia tuotetaan EU:ssa usein myös keskeisiin lähtöaineisiin kuuluvien efedriinin ja pseudoefedriinin avulla. Monissa tapauksissa nämä lähtöaineet on saatu niitä sisältävistä lääkkeistä, jotka on ostettu laillisesti apteekeista tietyissä jäsenvaltioissa. Toisin sanoen nämä lähtöaineet eivät myöskään ole perinteisessä mielessä valmistukseen kulkeutuneita. Näin ollen synteettisten huumausaineiden laittomassa tuotannossa käytettävien keskeisten kemikaalien tarjonnasta EU:ssa voidaan todeta, että lähtöaineiden huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen ehkäisy on yleisesti ottaen ollut vaikuttavaa. Onnistunut huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen estäminen sekä sellaisten uusien tuotantotekniikoiden ilmeneminen, jotka eivät edellytä luokiteltujen aineiden käyttöä, ovat kuitenkin mitä todennäköisimmin johtaneet siihen, että huumekauppiaat käyttävät yhä enemmän design-lähtöaineita (ks. Aiheellisuus).

*Huumausaineiden apulähtöaineet[[8]](#footnote-9)*

Synteettisten huumausaineiden tuotanto EU:ssa edellyttää keskeisten huumausaineiden lähtöaineiden lisäksi myös suuria määriä erityyppisiä huumausaineiden apulähtöaineita, kuten reagensseja, liuottimia ja erotus- tai dispergointiaineita, joita käytetään kemiallisen synteesin aikana mutta joita ei sisällytetä huumausaineeseen.

Arviointi osoittaa, että monet näistä huumausaineiden apulähtöaineista kulkeutuvat EU:ssa perinteisellä tavalla laillisista kanavista laittomiin kanaviin. Tätä tukee se, että EU:n tulliviranomaiset eivät juuri koskaan takavarikoi huumausaineiden apulähtöaineita EU:n ulkorajoilla, mikä viittaa siihen, että ne ovat peräisin EU:sta.

Näitä kemikaaleja, joista monet ovat niin sanottuja bulkkikemikaaleja, tuotetaan ja myydään yleensä hyvin suurina määrinä, minkä vuoksi niiden kulkeutumista huumausaineiden valmistukseen on erityisen hankalaa estää. Synteettisten huumausaineiden laittomaan valmistukseen tarvitaan vain pieni osuus tuotetusta ja myydystä kokonaismäärästä. Tämä tarkoittaa, että vaikka valtaosa toimijoista noudattaisi asetuksia kaikilta osin, riittää, että vain pieni määrä varomattomia tai korruptoituneita toimijoita toimittaa tarvittavat huumausaineiden apulähtöaineet laittomien huumausaineiden valmistajille. Tämä viittaa kuitenkin siihen, että lähtöaineiden huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen estäminen EU:ssa ei ole ollut vaikuttavaa EU:ssa tehtävän synteettisten huumausaineiden valmistuksen ja kemiallisten apuaineiden osalta.

*b) Heroiinin valmistus tyypillisesti Keski- ja Kaakkois-Aasiassa*

Etikkahappoanhydridiä käytetään asetylointiaineena prosessoitaessa morfiinia heroiiniksi. Se kuuluu kansainvälisen huumausaineiden lähtöaineiden valvonnan piiriin, koska sillä on keskeinen rooli heroiinin valmistuksessa[[9]](#footnote-10). Viranomaiset eri puolilla maailmaa kiinnittävät etikkahappoanhydridiin erityisen paljon huomiota, koska heroiini kuuluu eniten riippuvuutta aiheuttavien huumausaineiden joukkoon. Heroiini aiheuttaa suhteettoman suuren osuuden huumausaineiden käyttöön liittyvistä terveysongelmista ja kuolemista. Lisäksi Afganistanissa tapahtuvan heroiinin tuotannon epäillään liittyvän terrorismin rahoitukseen.

Maailmanlaajuisesti etikkahappoanhydridin laillinen valmistus ja kauppa on laajaa ja kasvavaa. Tämä ja se seikka, että etikkahappoanhydridiä tarvitaan heroiinin laittomaan valmistukseen suhteellisen pieniä määriä (noin 0,01 prosenttia), tekee laittomiin tarkoituksiin kulkeutumisen estämisestä erittäin haastavan tehtävän. Joulukuussa 2013 EU tiukensi lähtöaineita koskevaa lainsäädäntöä ottamalla käyttöön etikkahappoanhydridin loppukäyttäjien rekisteröintiä koskevan vaatimuksen, jonka tavoitteena on vähentää niiden kulkeutumista huumausaineiden valmistukseen EU:ssa. Tiukasta valvonnasta huolimatta etikkahappoanhydridiä kulkeutuu kuitenkin edelleen huumausaineiden valmistukseen EU:ssa. Erityisesti Turkki takavarikoi säännöllisesti etikkahappoanhydridiä, jonka väitetään tulevan EU:sta ja joka on matkalla Afganistaniin. Ongelmaan on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisen huumausaineiden valvontalautakunnan uusimmissa raporteissa[[10]](#footnote-11), joissa EU:n viranomaisia kehotetaan ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Lisäksi joissakin EU:n jäsenvaltioissa on havaittu laittomia laboratorioita, jotka valmistavat heroiinia morfiinista. Syynä tällaiseen epätyypilliseen tuotantopaikkaan (yleensä heroiini syntetisoidaan lähempänä unikon, josta heroiini valmistetaan, viljelyalueita) on asiantuntijoiden mukaan se, että etikkahappoanhydridi on EU:ssa halvempaa ja helpommin saatavissa kuin Afganistanissa tai muilla perinteisillä heroiinin tuotantoalueilla. Tämä viittaa siihen, että etikkahappoanhydridin kulkeutumista huumausaineiden valmistukseen EU:ssa ei ole pystytty tehokkaasti estämään.

*Analyysi takavarikointien ja pysäytettyjen lähetysten lukumäärän perusteella*

Huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen ja EU:n huumausaineiden lähtöaineita koskevan politiikan kehityksestä ja vaikuttavuudesta voidaan saada käsitys myös analysoimalla ajan mittaan tehtyjä takavarikointeja ja pysäytettyjä lähetyksiä[[11]](#footnote-12). Takavarikoinnit ovat lähetyksiä, jotka on otettu haltuun tuomioistuimen tai toimivaltaisen viranomaisen määräyksestä. Pysäytetyt lähetykset ovat toimituksia, jotka on toimijan tai toimivaltaisten viranomaisten aloitteesta evätty pysyvästi, koska on perusteltua epäillä, että liiketoimella pyritään siirtämään huumausaineiden lähtöaineita laittomiin tarkoituksiin.

Tällainen analyysi on tehty tämän arvioinnin yhteydessä. Käytännössä ainoa yleinen päätelmä, joka tämän perusteella voidaan tehdä, on, että lähes kaikkien luokiteltujen lähtöaineiden jatkuvasti, vaikkakin epätasaisesti tehtävät takavarikoinnit osoittavat, että kulkeutuminen laillisesta kaupasta huumausaineiden valmistukseen jatkuu edelleen. Vaikka asetuksia on vahvistettu joiltakin osin (esimerkiksi etikkahappoanhydridin luokittelu uudelleen vuonna 2013 luokkaan 2A, jonka osalta edellytetään käyttäjien ja toimijoiden rekisteröitymistä) ja valvonta tämän myötä tehostunut, muutosten toteuttamisen jälkeen on edelleen tehty merkittäviä määriä takavarikointeja.

Aihetta voidaan tutkia myös tarkastelemalla yleensä luokkaan 1 luokiteltujen keskeisten kemikaalien sekä niiden korvikkeena käytettävien muiden kuin luokiteltujen aineiden takavarikointeja. Näin on tehty Alankomaiden tulliviranomaisten hiljattain laatimassa raportissa[[12]](#footnote-13). Raportin mukaan EU:ssa takavarikoitiin vuosina 2017 ja 2018 vähintään 189 tonnia keskeisiä kemikaaleja. Tästä 189 tonnista tärkeimpiä kemikaaleja voitaisiin valmistaa noin 170 miljoonaa MDMA-tablettia ja 103 tonnia amfetamiinitahnaa.

Huumausaineiden valmistukseen kulkeutuminen tai salakuljetus on kuitenkin luultavasti paljon laajempaa. Tämä voidaan päätellä siitä, että laittomista laboratorioista on löytynyt suuria määriä tyhjiä pakkauksia, sekä useista käytettyjen kemikaalien kaatopaikoista. Synteettiseen tuotantoon liittyviä alueita koskevan eurooppalaisen raportointivälineen (European Reporting Instrument on Sites related to Synthetic Production, ERISSP) mukaan vuonna 2018 ilmoitettiin 311 kaatopaikasta.

EU:ssa tapahtuvasta laajasta synteettisten huumausaineiden tuotannosta, joka voidaan päätellä löydettyjen keskeisten kemikaalien huomattavasta määrästä, seuraa myös, että yhä suurempia määriä apuaineita (liuottimia, reagensseja jne.) on täytynyt jollakin tavalla päätyä laittomiin laboratorioihin eli niiden on täytynyt kulkeutua valmistukseen[[13]](#footnote-14). Lainvalvontaviranomaisten tiedustelutietojen mukaan suurin osa laittomien laboratorioiden apuaineista on peräisin EU:n sisältä, koska tulliviranomaiset eivät juuri koskaan takavarikoi niitä EU:n ulkorajoilla. Yhteenvetona voidaan todeta, että EU:ssa tapahtuu todennäköisesti hyvin paljon EU:n sisäistä apuaineiden kulkeutumista huumausaineiden valmistukseen. Tämä vahvistaa edellä mainitun päätelmän, jonka mukaan EU:ssa ei ole pystytty tehokkaasti estämään apuaineiden kulkeutumista huumausaineiden valmistukseen.

## Tehokkuus

Tehokkuuden arvioinnissa tarkastellaan yleensä toimessa käytettyjen resurssien ja aikaansaatujen muutosten välistä suhdetta. Tässä nimenomaisessa arvioinnissa selkeää suhdetta ei ole voitu luoda. Ei ole olemassa riittävän tarkkaa menetelmää, jolla voitaisiin määrittää, millainen rahallinen arvo on vaikutuksilla, jotka liittyvät huumausaineiden tarjonnan vähentymiseen sen seurauksena, että niiden tuotantoa varten tarvittavien lähtöaineiden kulkeutuminen tähän käyttöön pyritään estämään.

Vaikka keskeisen hyödyn (huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen estäminen) rahallista arvoa ei voida määrittää, arvioinnista saatiin riittävää näyttöä siitä, että asetusten tehokkuutta ei ole syytä epäillä. Asetuksista viranomaisille ja toimijoille aiheutuvia kustannuksia ei voida pitää liiallisina, ja niiden osuus merkittävien hyötyjen saavuttamisen kannalta (vaikka hyötyjä ei voida määrittää) tunnustetaan laajalti.

Arviointi on kuitenkin osoittanut myös, että erityisesti ulkomaankaupan tehokkuudessa saattaa olla parantamisen varaa. Tehokkuutta voitaisiin parantaa lyhentämällä ennakkoilmoitusten määräaikoja, ottamalla käyttöön kynnysarvoja useiden velvoitteiden osalta sekä sähköinen tuonti- ja vientilupajärjestelmä (eLicensing) ja automatisoimalla kansallisten tulliviranomaisten suorittama kyseisten lupien vahvistaminen EU:n tullialan yhdennettyä palveluympäristöä koskevan aloitteen yhteydessä[[14]](#footnote-15).

## Aiheellisuus

Koska laittomien huumausaineiden markkinat ovat hyvin dynaamiset ja saatavilla olevat laittomat huumausaineet ja niiden valmistuksessa käytettävät lähtöaineet muuttuvat jatkuvasti, huumausaineiden lähtöaineita koskevan lainsäädännön aiheellisuus määräytyy sen mukaan, missä määrin se rajoittaa edelleen huumausaineiden laittomaan tuotantoon käytettävien lähtöaineiden tarjontaa ja siten rajoittaa osaltaan laittomien huumausaineiden tuotantoa ja myöhemmin niiden tarjontaa yhteiskunnalle.

*Miten nopeasti uudet huumausaineiden lähtöaineet voidaan sisällyttää asetuksiin?*

Sen jälkeen, kun asetuksia tarkistettiin vuonna 2013, uusia aineita on voitu lisätä asetuksiin (”aineiden luokittelu”) komission delegoiduilla asetuksilla. Tämä on lyhentänyt asetusten mukauttamiseen tarvittavaa aikaa 12–15 kuukauteen. Vaikka tilanne on parantunut huomattavasti verrattuna vuotta 2013 edeltävään aikaan, jolloin aineita voitiin lisätä noudattaen tavallista lainsäätämisjärjestystä (tähän kului usein useita vuosia), 12–15 kuukauden katsotaan edelleen olevan liian pitkä aika. Huumausainerikollisille jää huomattavasti aikaa käyttää ainetta edelleen suhteellisen helposti laittomaan huumausaineiden valmistukseen ja muiden vaihtoehtojen kehittämiseen sinä aikana, kun uusia aineita luokitellaan.

Näin ollen voidaan päätellä, että asetuksilla voidaan jossain määrin puuttua huumausaineiden laittomassa valmistuksessa käytettävien uusien aineiden ilmaantumiseen. On kuitenkin tarpeen tutkia edelleen tapoja nopeuttaa luokitteluprosessia, kun otetaan huomioon, miten nopeasti ja helposti laittomat huumausaineiden valmistajat pystyvät kehittämään uusia aineita, jotka eivät kuulu asetusten soveltamisalaan.

*Pystytäänkö asetuksilla puuttumaan muiden kuin luokiteltujen aineiden, erityisesti design-lähtöaineiden, lisääntyneeseen käyttöön?*

Kuten edellä mainittiin, EU:ssa toimivat laittomien synteettisten huumausaineiden tuottajat käyttävät tällä hetkellä lähes yksinomaan design-lähtöaineita.

Lainvalvontaviranomaisten ja kemian asiantuntijoiden mukaan design-lähtöaineiden tuottajat voivat kehittää uusia aineita lähes rajattomasti. Toisin sanoen aina kun uusi aine luokitellaan, rikolliset voivat muokata aineen molekyylirakennetta ja kehittää uuden design-lähtöaineen. Tähän ei välttämättä tarvita paljon aikaa, ja useimmiten siihen kuluu joka tapauksessa vähemmän aikaa kuin uuden aineen luokitteluun. Viranomaiset eivät siis voimassa olevan lainsäädännön puitteissa voi koskaan reagoida riittävän nopeasti ongelman ratkaisemiseksi.

Tätä mekanismia voidaan havainnollistaa tarkastelemalla EU:ssa kymmenen viime vuoden aikana amfetamiinin tuotantoon eniten käytetyn lähtöaineen kehitystä. Ennen vuotta 2010 amfetamiinin laiton valmistus EU:ssa perustui pääasiassa luokiteltuun lähtöaineeseen BMK:hon. Laittomien huumausaineiden tuottajat etsivät kuitenkin aineelle vaihtoehtoja oletettavasti viranomaisten tehokkaiden valvonta- ja seurantatoimenpiteiden vuoksi. Tämän seurauksena kehitettiin ensin APAAN, sen jälkeen APA ja lopulta MAPA. Nämä kaikki ovat design-lähtöaineita, joita käytetään BMK:n korvaamiseen amfetamiinin valmistuksessa. Samaan aikaan on viitteitä siitä, että EU:ssa laittomasti tuotetun amfetamiinin määrä kasvaa edelleen. Tämä osoittaa selvästi, että pääasiassa ainekohtaiseen luettelointiin perustuvaan huumausaineiden lähtöaineiden valvontaan liittyy rajoituksia ja puutteita.

On myös huomattava, että perinteiset menetelmät sellaisten aineiden huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen estämiseksi, joilla on laillinen käyttötarkoitus, ovat vanhentuneet ja tässä yhteydessä paljon vähemmän vaikuttavia. Erityisen ongelmallista on kemianteollisuuden kanssa tehtävä yhteistyö, joka perustuu epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamista koskevaan velvoitteeseen, joka on keskeinen osa huumausaineiden lähtöaineita koskevaa EU:n lähestymistapaa. Design-lähtöaineiden tuotantoon osallistuvat talouden toimijat toimivat todennäköisesti tietoisesti laittomasti eivätkä näin ollen koskaan tee yhteistyötä viranomaisten kanssa tai ilmoita epäilyttävistä liiketoimista.

Kun lainsäädäntöä tarkistettiin vuonna 2013, lainsäätäjät olivat jo tietoisia tästä ongelmasta (APAAN kehitettiin ennen vuotta 2013), minkä vuoksi asetuksiin sisällytettiin kaiken kattavat säännökset. Näillä säännöksillä oli tarkoitus antaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus puuttua tapauksiin, joissa muilla kuin luokitelluilla aineilla, myös design-lähtöaineilla, on käyty kauppaa tai niitä on salakuljetettu huumausaineiden laitonta valmistusta varten.

Ulkomaankauppaa koskevaan asetukseen sisältyvä kaiken kattava säännös velvoittaa EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia kieltämään muiden kuin luokiteltujen aineiden lähetysten tuonnin unionin tullialueelle tai niiden viennin sieltä, jos on riittävät todisteet siitä, että kyseiset aineet on tarkoitettu huumausaineiden tai psykotrooppisten aineiden laittomaan valmistukseen. EU:n sisäistä kauppaa koskevan asetuksen mukaan kukin jäsenvaltio voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, jotta sen toimivaltaiset viranomaiset voivat valvoa ja seurata muihin kuin luokiteltuihin aineisiin liittyviä epäilyttäviä liiketoimia, ja erityisesti tarvittaessa pysäyttää ja takavarikoida eriä, jotta voidaan estää tiettyjen muiden kuin luokiteltujen aineiden käyttö huumausaineiden tai psykotrooppisten aineiden laittomaan valmistukseen.

Näiden säännösten voimaantulon jälkeen saadut kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että useimmat jäsenvaltiot eivät sovella tai eivät voi soveltaa kyseisiä kaiken kattavia säännöksiä pääasiassa siksi, ettei ole selvää, mitä riittävä näyttö tarkoittaa.

EU:n huumausaineiden lähtöaineita käsittelevä asiantuntijaryhmä on viime vuosina keskustellut useaan otteeseen kaiken kattavien säännösten ongelmista ja mahdollisista keinoista niiden ratkaisemiseksi. Kaikki asiantuntijat ja lainvalvontaviranomaiset ovat yhtä mieltä siitä, että on ehdottoman välttämätöntä kehittää kiireellisesti menetelmä, jolla voidaan puuttua tehokkaasti muihin kuin luokiteltuihin aineisiin, erityisesti design-lähtöaineisiin, ilman kyseisten aineiden luokittelua.

On kuitenkin myös huomattava, että vaikka on tarpeen kehittää vaihtoehtoisia keinoja puuttua design-lähtöaineisiin liittyviin ongelmiin, perinteisten keskeisten kemikaalien, kuten safrolin, BMK:n ja PMK:n, huumausaineiden valmistukseen kulkeutumisen estäminen on edelleen tärkeää, koska huumekauppiaat pyrkivät aina käyttämään mahdollisimman helppoja toimintatapoja. Jos viranomaiset löyhentävät valvontaa, rikolliset hyödyntävät tätä välittömästi ja laittomien huumausaineiden tuottajat palaavat käyttämään esimerkiksi safrolia, BMK:ta ja PMK:ta.

Näin ollen voidaan päätellä, että nykyisellä huumausaineiden lähtöaineiden valvonta- ja seurantajärjestelmällä ei voida enää menestyksekkäästi vastata yhteiskunnan yleisiin tarpeisiin, jotka järjestelmällä oli tarkoitus täyttää.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että huumausaineiden lähtöaineiden laiton kauppa ja kulkeutuminen laittomiin käyttötarkoituksiin on maailmanlaajuinen ilmiö, joka edellyttää myös kansainvälistä yhteistyötä. Monenvälisen yhteistyön oikeusperustana on YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimus, ja sitä muovaavat YK:n huumausainetoimikunta ja kansainvälisen huumausainevalvontalautakunnan (INCB) lähtöaineita käsittelevä työryhmä (Precursor Task Force). Design-lähtöaineita koskevan ongelman osalta kaikki osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että valmiita ratkaisuja ei ole olemassa ja että on kehitettävä uusia lähestymistapoja myös kansainvälisellä yhteistyöllä.

Lisäksi EU on tehnyt huumausaineiden lähtöaineita koskevia sopimuksia 11 kolmannen maan, kuten Kiinan, Yhdysvaltojen, Meksikon, Kolumbian ja Turkin, kanssa. Tällä hetkellä kaikkein tärkeintä on yhteistyö Kiinan kanssa, koska käytettävissä olevien tietojen mukaan kaikki huumausaineiden laittomaan valmistukseen EU:ssa käytettävät design-lähtöaineet ovat peräisin Kiinasta.

Kansainvälisen yhteistyön arviointi ei kuitenkaan kuulu tämän arvioinnin piiriin. On syytä ottaa huomioon, että parhaillaan tehtävässä EU:n ja Kiinan välisen yhteistyötä ja keskinäistä hallinnollista avunantoa tulliasioissa koskevan sopimuksen arvioinnissa tarkastellaan tarvetta vahvistaa EU:n ja Kiinan tulliyhteistyötä huumausaineiden lähtöaineiden alalla.

*Pystytäänkö asetuksilla puuttumaan verkossa toimivien kauppapaikkojen väärinkäyttöön?*

Toimialan sidosryhmät toivat arvioinnin aikana esiin huolen siitä, että verkossa toimivien kauppapaikkojen valvonta on puutteellista. Kauppapaikkoja voi olla monenlaisia: osa niistä tarjoaa ostajille ja toimittajille ainoastaan tietoja joko maksua vastaan tai ilmaiseksi osallistumatta liiketoimiin, kun taas osa alustoista toimii kauppapaikkoina ja osallistuu suoraan myyntiin. Lisäksi valmistajat myyvät tuotteitaan usein omien verkkosivustojensa kautta.

Aiheesta on kuitenkin tällä hetkellä saatavilla hyvin vähän luotettavaa tietoa. Tarve säännellä näitä verkkokauppapaikkoja asetuksissa erityissäännöksillä riippuu myös siitä, missä muodossa kauppapaikat toimivat ja mitä palveluja ne tarjoavat. Kysymystä olisi syytä tarkastella lähemmin. Tässä yhteydessä on tärkeää varmistaa yhdenmukaisuus Euroopan digitaalistrategian kanssa.

## Johdonmukaisuus

Huumausaineiden lähtöaineita koskevien asetusten johdonmukaisuuden arvioinnissa on tarkasteltu useita eri ulottuvuuksia.

*Miten hyvin asetukset toimivat sisäisesti ja suhteessa toisiinsa?*

Julkisten ja kohdennettujen kuulemisten avulla on voitu määrittää useita konkreettisia kritiikinaiheita, jotka liittyvät arvioitavana olevan lainsäädännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Ne liittyivät seosten määritelmään, siihen, että (ulkomaankauppaa koskevan asetuksen liitteessä luetellut) luokan 4 aineet[[15]](#footnote-16) eivät kuulu myös EU:n sisäistä kauppaa koskevan asetuksen soveltamisalaan, ja siihen, onko nykyiset kaksi erillistä asetusta suotavaa yhdistää.

Kritiikin (jota on esittänyt vain vähemmistö vastaajista) tarkastelun perusteella on todettu, että itse asetusten sisäistä johdonmukaisuutta ei kyseenalaisteta. Seosten määrittelyyn liittyvät vaikeudet eivät johdu säädösten ristiriitaisuuksista tai epäselvyyksistä vaan pikemminkin niiden epäyhtenäisestä täytäntöönpanosta. Se, että luokkaan 4 kuuluvat aineet eivät sisälly EU:n sisäistä kauppaa koskevaan asetukseen, ei millään tavoin heikennä ulkomaankauppaa koskevan asetuksen asiaa koskevien säännösten vaikuttavuutta, koska siinä asetetut näihin aineisiin liittyvät velvoitteet koskevat ainoastaan vientiä, jonka vaikutukset tuntuvat EU:n ulkopuolella. Näiden kahden asetuksen mahdollisesta yhdistämisestä voidaan todeta, että kaikki tällaisen päätöksen tueksi mainitut syyt perustuivat helppousnäkökohtiin eikä ole voitu yksilöidä erityisiä säännöksiä, jotka aiheuttaisivat epävarmuutta vaaditusta toimintatavasta saati olisi keskenään ristiriitaisia.

*Miten asetukset liittyvät muihin EU:n tason toimiin?*

Asetuksilla toteutetaan toimenpiteitä, joilla estetään keskeisten kemikaalien kulkeutuminen huumausaineiden tuotantoon. Näin ollen ne auttavat osaltaan saavuttamaan yhden EU:n huumausainestrategian 2013–2020 viidestä tavoitteesta: pyritään purkamaan laittomien huumausaineiden markkinat ja heikentämään huomattavasti laittomien huumausaineiden saatavuutta. Huumausaineiden lähtöaineiden takavarikointien ja pysäytettyjen lähetysten määrä osoittaa, että voimassa oleva huumausaineiden lähtöaineita koskeva lainsäädäntö vähentää huumausaineiden lähtöaineiden laittomien kanavien ja näin ollen laittomien huumausaineiden tarjontaa. Ei ole kuitenkaan mahdollista määrittää tarkkaa vaikutusta, joka kyseisellä lainsäädännöllä on laittomiin kanaviin kulkeutuvien huumausaineiden lähtöaineiden vähenemiseen.

On kuitenkin edelleen tärkeää, että EU:n huumausaineiden lähtöaineita koskeva politiikka on täysin yhdenmukainen EU:n huumeidenvastaisen ohjelman ja toimintasuunnitelman kanssa. Tässä yhteydessä yksi erityisen tärkeä näkökohta on tuki, jota Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA) voisi antaa huumausaineiden lähtöaineita koskevien tietojen keruun, konsolidoinnin ja analysoinnin osalta.

*Ovatko asetukset ristiriidassa EU:n perussopimuksissa sallittujen asiaa koskevien kansallisten toimien kanssa?*

Yksi mahdollinen yhdenmukaisuusongelma johtuu siitä, että yksi aine, gammabutyrolaktoni (GBL), on sekä huumausaineiden lähtöaine että huumausaine itsessään. Aineen epäselvä asema on johtanut tilanteeseen, jossa sitä säännellään hyvin eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Lisäksi on havaittu, että useat aineet on luokiteltu jäsenvaltioiden huumausainelainsäädännössä huumausaineiksi ja asetuksissa huumausaineiden lähtöaineiksi. Nämä seikat eivät sinänsä vaikuta asetusten vaikuttavuuteen, mutta tietyissä tapauksissa ne voivat häiritä EU:n sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä. Tämä ei kuitenkaan johdu itse asetusten säännöksistä, eikä ongelmaa voida poistaa asetuksia muuttamalla. YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimuksen luetteloihin sisältyvien aineiden onkin säilyttävä luokiteltuina aineina huumausaineiden lähtöaineita koskevissa asetuksissa riippumatta siitä, pidetäänkö (ja käsitelläänkö) joitakin niistä joissakin jäsenvaltioissa huumausaineina. Asetusten kannalta on tärkeää varmistaa, että sovellettavia kriteerejä noudatetaan johdonmukaisesti aineiden luokittelussa, vaikka tätä ei voida täysin varmasti taata, kun otetaan huomioon YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimuksen sanamuodosta johtuvat sitovat velvoitteet.

*Asetusten yhteensopivuus kansainvälisten velvoitteiden kanssa*

Asetuksiin sisältyvät YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimuksessa sen allekirjoittajille asetetut velvoitteet, kuten velvoite toteuttaa toimenpiteitä, joilla estetään erikseen määriteltyjen aineiden kulkeutuminen huumausaineiden laittomaan valmistukseen (yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohta), sekä velvoite perustaa järjestelmä, jolla valvotaan erikseen määriteltyjen aineiden kansainvälistä kauppaa, ja pitää tätä järjestelmää yllä (12 artiklan 9 kohta).

Niiden aineiden osalta, joihin näitä velvoitteita sovelletaan, YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimuksen I ja II luetteloissa lueteltujen aineiden ja asetuksissa luokiteltujen aineiden välillä on joitakin eroja. Nämä erot johtuvat kuitenkin siitä, että EU:n lainsäädäntö sisältää kaikkien YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimuksessa lueteltujen aineiden lisäksi muitakin aineita, jotka luokiteltiin EU:ssa havaittujen erityisten ongelmien ratkaisemiseksi. Näin ollen yhdenmukaisuuteen YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimuksen kanssa ei näyttäisi liittyvän ongelmia. YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden lisäksi huumausainetoimikunta antaa säännöllisesti huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa ja seurantaa koskevia päätöslauselmia. Nämä päätöslauselmat eivät ole sitovia, ja usein EU toteuttaa päätöslauselmien suosituksia jo ennen niiden antamista, koska EU ottaa usein varhaisessa vaiheessa käyttöön hyviä käytäntöjä tai huumausaineiden lähtöaineita koskevaan politiikkaan liittyviä innovatiivisia lähestymistapoja.

Yleisenä päätelmänä voidaan todeta, että arvioinnissa ei havaittu merkittäviä huumausaineiden lähtöaineita koskeviin asetuksiin liittyviä yhdenmukaisuusongelmia. Erityisesti epäjohdonmukaisuuksia ei näytä esiintyvän sisäisesti eikä EU:ta tällä alalla sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta.

## EU:n tasolla saatava lisäarvo

Huumausaineiden lähtöaineita koskevien asetusten tuoman lisäarvon arviointiin liittyy kaksi tärkeää erityispiirrettä:

* koska YK:n vuoden 1988 huumausaineyleissopimuksen allekirjoittajina ovat kaikki EU:n jäsenvaltiot, asiaa koskeva lainsäädäntö olisi joka tapauksessa ollut tarpeen riippumatta siitä, onko kyseessä kansallinen vai EU:n taso
* EU:n tason toimelle (eli jäsenvaltioiden kansallisella tasolla toteuttamille toimenpiteille) vaihtoehtoiset toimet ovat joko oikeudellisesti mahdottomia tai toteutettavissa vain tarkoin määritellyissä olosuhteissa.

On myös huomattava, että huumausaineiden lähtöaineiden ulkomaankaupan sääntely EU:n tasolla on suora seuraus siitä, että EU:lla on tällä alalla yksinomainen toimivalta, ja johdonmukaisuuden vuoksi EU:n sisäisen kaupan symmetrinen sääntely on toivottavaa.

Vaikka mahdollisuudet kansallisen tason toimiin ovat joka tapauksessa rajalliset, on olemassa pakottavia siihen, miksi EU:n tason toimet ovat lähtökohtaisesti suotavampia. Huumausaineiden lähtöaineita koskevissa asetuksissa viitataan erityisesti jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäiseen avunantoon sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission väliseen yhteistyöhön. Tämä on erittäin arvokas (ja lähes välttämätön) väline sääntelytoimissa, joilla pyritään estämään tiettyjen tavaroiden ohjautuminen laittomiin kanaviin ja käyttö rikolliseen toimintaan, koska tällainen toiminta ei luonteensa vuoksi ole yleisesti tunnettua ja siihen liittyviä, usein luottamuksellisia tietoja voivat saada vain toimivaltaiset viranomaiset.

Kohdennettujen kyselylomakkeiden avulla saatiin lisätietoa siitä, mitä konkreettisia hyötyjä huumausaineiden lähtöaineiden valvonnasta on EU:n tasolla. Tällaisia hyötyjä ovat muun muassa yhteiset määritelmät, kriteerit ja lähestymistavat, joilla taataan valvonnan yhdenmukainen toteuttaminen ja joiden perusteella talouden toimijoille voidaan antaa selkeät ja ennakoitavat säännöt.

EU:n toimien kielteiset vaikutukset liittyvät siihen, että asetusten muuttaminen uusien aineiden luokittelemiseksi on hidasta (ks. Aiheellisuus), ja ongelmiin, joita syntyy, kun yksittäiset jäsenvaltiot asettavat valvonnassa etusijalle eri aineita.

Kaiken kaikkiaan sekä jäsenvaltioiden viranomaisilta että talouden toimijoilta saaduissa vastauksissa tuotiin kuitenkin esiin huomattavasti enemmän hyötyjä kuin haittoja.

Lisäksi arviointi on osoittanut vakuuttavalla tavalla, että sen lisäksi, että kansalliset lainsäädäntötoimet ovat perussopimusten vuoksi luonteeltaan rajallisia, ne ovat EU:n tason toimia heikompia sekä oikeusvarmuuden että vaikuttavuuden kannalta.

# PÄÄTELMÄT

Arvioinnista kävi ilmi, että muita kuin luokiteltuja aineita ja erityisesti design-lähtöaineita koskevat lisätoimet ovat tarpeen.

Komissio harkitsee näin ollen tämän havainnon huomion ottaen huumausaineiden lähtöaineita koskevien EU:n asetusten ja niihin liittyvien säädösten, kuten laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta 25. lokakuuta 2004 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2004/757/YOS, tarkistamista vaikuttamatta sääntelyn parantamista koskevan prosessin tuloksiin.

Tässä yhteydessä voitaisiin myös harkita asetusten useiden muiden näkökohtien vahvistamista. Tällaisia näkökohtia ovat muun muassa ne, jotka koskevat huumausaineiden lisälähtöaineiden ja etikkahappoanhydridin kulkeutumista huumausaineiden valmistukseen EU:n sisäisestä kaupasta, talouden toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten hallinnollisen taakan keventämistä ja verkossa toimivien kauppapaikkojen tiukempaa valvontaa.

Tätä varten tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jotta voidaan varmistaa johdonmukaisuus muiden EU:n tason aloitteiden ja politiikkojen ja erityisesti seuraavien kanssa: EU:n huumeidenvastainen ohjelma ja toimintasuunnitelma, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA) tehtävän tarkistaminen, Euroopan digitaalistrategia, uusi tullialan toimintasuunnitelma erityisesti suhteessa tullialan riskienhallintaan (ja mahdollisuuksiin tehostaa tullialan riskianalyysien ja tullitarkastusten vaikutusta lähtöaineiden havaitsemiseen), uusi tulliseuraamuksia koskeva aloite, EU:n tullialan yhdennettyä palveluympäristöä koskeva aloite sekä EU:n ja Kiinan välisen tulliyhteistyön arviointi.

1. Neuvoston asetus (EY) N:o 111/2005, annettu 22 päivänä joulukuuta 2004, yhteisön ja kolmansien maiden välisen huumausaineiden lähtöaineiden kaupan valvontaa koskevista säännöistä (EUVL L 22, 26.1.2005, s. 1). [↑](#footnote-ref-2)
2. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 273/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, huumausaineiden lähtöaineista (EUVL L 47, 18.2.2004, s. 1). [↑](#footnote-ref-3)
3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)> [↑](#footnote-ref-4)
4. Euroopan komissio, *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n huumeidenvastainen ohjelma ja toimintasuunnitelma 2021–2025*, COM(2020) 606 final. [↑](#footnote-ref-5)
5. Ks. asetuksen (EY) N:o 273/2004 16 artiklan 3 kohta ja asetuksen (EY) N:o 111/2005 32 artiklan 4 kohta. [↑](#footnote-ref-6)
6. Amfetamiineja ovat amfetamiini ja metamfetamiini. [↑](#footnote-ref-7)
7. Yleensä asetuksissa luokkiin 1 ja 2 luokiteltuja aineita. [↑](#footnote-ref-8)
8. Yleensä asetuksissa luokkaan 3 luokiteltuja aineita. [↑](#footnote-ref-9)
9. Heroiinin tuotantoprosessin tärkeimmät vaiheet ovat seuraavat: unikko (viljely) 🡪 oopium 🡪 morfiini 🡪 heroiini. [↑](#footnote-ref-10)
10. Huumausaineiden lähtöaineita koskevat vuosiraportit (2018 ja 2019) – Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances, International Narcotics Control Board (INCB). [↑](#footnote-ref-11)
11. On syytä ottaa huomioon, että tätä indikaattoria olisi tulkittava varovasti. Takavarikointien ja/tai takavarikoitujen määrien kasvua voidaan ensi näkemältä pitää myönteisenä, koska viranomaiset ovat pystyneet tehokkaammin estämään kemikaalien käytön huumausaineiden laittomassa valmistuksessa. Se voi kuitenkin tarkoittaa pelkästään sitä, että huumausaineiden valmistukseen kulkeutuminen on lisääntynyt ja että ongelma on itse asiassa pahentunut. Toisaalta takavarikointien tai takavarikoitujen määrien väheneminen ei välttämättä tarkoita, että viranomaiset olisivat torjuneet huumausaineiden valmistukseen kulkeutumista vähemmän tehokkaasti. Tämä voi tarkoittaa, että huumausaineiden valmistukseen kulkeutuminen on vähenemässä, mikä olisi tietenkin myönteistä. [↑](#footnote-ref-12)
12. Synteettisten huumausaineiden (esi-)lähtöaineiden salakuljetus – vuosia 2017–2018 koskeva tilannekatsaus, Douane Belastingdienst, 2019. [↑](#footnote-ref-13)
13. Esimerkiksi asetonia käytetään kokaiinin, heroiinin, lysergihapon dietyyliamidin (LSD), amfetamiinin ja metamfetamiinin johdannaisten valmistuksessa. Asetonia tarvitaan useita kymmeniä litroja, jotta voidaan valmistaa yksi kilogramma näitä huumausaineita (lähde: verotuksen ja tulliliiton pääosaston huumausaineiden lähtöaineita koskeva esite, 2012). [↑](#footnote-ref-14)
14. <https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en> [↑](#footnote-ref-15)
15. Efedriiniä ja/tai pseudoefedriiniä tai sen suoloja sisältävät lääkkeet ja eläinlääkkeet. [↑](#footnote-ref-16)