



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 22. marraskuuta 2004 (12.01)
(OR. en)**

15074/04

**CORDROGUE 77
SAN 187
ENFOPOL 178
RELEX 564**

SAATE

Lähetäjä: Pääsihteeristö

Vastaanottaja: Eurooppa-neuvosto

Asia: EU:n huumausainestrategia (2005–2012)

Alkusanat

1. Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa 17. ja 18. kesäkuuta 2004 hyväksymään viimeistään joulukuussa 2004 uutta EU:n huumausainestrategiaa vuosiksi 2005–2012 koskevat ehdotukset. Uudessa strategiassa esitetyt puitteet ja painopisteet ovat perustana kahdelle peräkkäiselle nelivuotiselle huumausaineita koskevalle EU:n toimintasuunnitelmalle.
2. Uuden huumausainestrategian tärkeimpänä ja ensisijaisena perustana ovat EU-oikeuden perusperiaatteet, ja siinä noudatetaan kaikissa suhteissa unionin perustana olevia arvoja, joita ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, demokratia, tasa-arvo, yhteisvastuullisuus, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Sen pyrkimyksenä on yhteiskunnan ja yksilön hyvinvoinnin suojeleminen ja parantaminen, kansanterveyden suojeleminen, yleisön turvallisuuden korkean tason varmistaminen sekä tasapainoisen ja yhtenäisen lähestymistavan omaksuminen huumausaineongelmaan.
3. Strategia perustuu myös asiaa koskeviin Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen (vuoden 1961 huumausaineyleissopimus muutettuna vuoden 1972 pöytäkirjalla, psykotrooppisia aineita koskeva vuoden 1971 yleissopimus ja vuoden 1988 yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan), jotka ovat huumausaineongelmaa koskevat tärkeimmät oikeudelliset välineet. YK:n yleiskokouksen vuoden 1998 huumausaineita käsitelleessä erityisistunnossa vahvistettiin lisäksi, että tärkeää on yhtenäinen ja tasapainoinen lähestymistapa, jossa kysynnän ja tarjonnan vähentäminen ovat huumausainepolitiikassa toisiaan vahvistavia tekijöitä.
4. Strategia laadittiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen muodostaman nykyisen oikeuskehiksen mukaisesti ja siinä noudatetaan unionin, yhteisön ja yksittäisten jäsenvaltioiden toimivaltaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Strategiassa otetaan huomioon myös EU:n tuleva perustuslaki.

Huumausaineongelma koetaan ensisijaisesti paikallisella ja kansallisella tasolla, mutta se on myös maailmanlaajuinen asia, jota on käsiteltävä kansainvälisessä yhteydessä. EU:n tasolla toteutettu toiminta on näin ollen tärkeää. EU:n toimilla pyritään yleisesti koordinoimaan kaikkia mukana olevia toimijoita. Kansanterveyden alalla yhteisö täydentää jäsenvaltioiden toimintaa huumausaineisiin liittyvien terveysongelmien vähentämisessä, valistus- ja ehkäisytoiminta mukaan luettuina. Sellaisia kemiallisia lähtöaineita varten, jotka voidaan siirtää laittomien huumausaineiden valmistukseen, EY:n lainsäädännössä säädetään sekä yhteisössä että kolmansien maiden kanssa käytävän lähtöaineiden kaupan valvontajärjestelyistä. Rahanpesun osalta yhteisön lainsäädännössä säädetään myös eräistä toimenpiteistä, joilla pyritään estämään huumausaineiden tuottaman hyödyn rahanpesu. Oikeus- ja sisäasioiden alalla poliisi-, tulli- ja oikeusviranomaisten välinen yhteistyö on keskeinen osa huumausainekaupan ehkäisyä ja torjumista. Tämän osalta laitonta huumausainekauppaa koskevan puitepäätöksen tekeminen on merkittävä vaihe laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi. Myös ulkosuhteiden alalla EU toteuttaa kansainvälisiä toimia, joita ovat poliittiset aloitteet, kuten huumausaineita koskevat toimintasuunnitelmat ja vuoropuhelu useiden maailman alueiden kanssa, ja kehitysyhteistyöohjelmien kautta annettava tuki.

5. Euroopan unionin strategian tavoitteena on täydentää kansallisia strategioita noudattaen samalla perustamissopimuksissa vahvistettuja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. EU:n strategiassa painotetaan, että jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava sitä, miten niiden kansalliset strategiat vaikuttavat muihin jäsenvaltioihin, miten eri jäsenvaltioiden kansalliset strategiat voisivat tukea toisiaan ja miten näillä strategioilla voitaisiin osaltaan edistää EU:n strategian tavoitteiden saavuttamista. Siinä jätetään myös tilaa paikallisille, alueellisille, kansallisille ja rajatylittävillä toimilla ja mahdollisuuksille ja pyritään saatavilla olevien resurssien mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Myös jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten organisaatioon ja rahoitukseen liittyvät rajoitukset otetaan huomioon.
6. Strategia perustuu myös EU:n huumausainestrategiaan vuosiksi 2000–2004 ja vuosien 2000–2004 huumausaineita koskevaan toimintasuunnitelmaan, ja siinä on otettu huomioon nämä asiakirjat ja toimintasuunnitelman väliarviointi, neuvoston vastaus väliarviointiin sekä loppuarvioinnin tulokset.

1 § Johdanto

7. Huumausaineongelmaa voidaan tarkastella useista eri näkökulmista, joita ovat politiikka, terveys, tutkimus, päivittäinen kenttätö ja laittoman huumausainekaupan vastainen operatiivinen yhteistyö. Nämä kaikki näkökulmat on otettava huomioon lainsäädännössä ja politiikoissa, joiden avulla lähestymistapa viime kädessä toteutetaan, ja ne on yhdistettävä johdonmukaisiksi ja yhtenäisiksi ehdotuksiksi.
8. Euroopan unionissa vallitseva huumausainetilanne esitetään Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EDMC) ja Europolin vuosiraporteissa. Vaikka huumausaineiden käyttö on tavoiltaan aina vaihdellut EU:n 25 jäsenvaltiossa etenkin mittasuhteiden osalta, joillakin alueilla on ilmennyt uusia ongelmia eikä huumausaineiden käytön merkittävästä vähenemisestä ole tietoakaan. Huumausaineisiin liittyvien terveydellisten haittojen ilmaantuvuus ja huumausainekuolemien määrä ovat kuitenkin pysyneet ennallaan ja jopa vähentyneet. Huumausaineiden käyttäjien hoitoonohjaus on lisääntynyt ja palvelut monipuolistuneet. Tarjonnan vähentämisen osalta voidaan todeta, että huolimatta sekä kansallisella että EU:n tasolla toteutetuista merkittävistä ja usein tuloksellisista toimita laitton huumausainekauppa on edelleen järjestäytyneiden rikollisjärjestöjen tuottoisimpia liiketoimia Euroopan unionissa. Näiden tosiasioiden perusteella huumausainealalla on lähivuosina ryhdyttävä aktiivisiin vastatoimiin.
9. Vuosia 2000–2004 koskevan EU:n huumausainestrategian ja toimintasuunnitelman loppuarvioinnin tulokset osoittavat, että nykyisen strategian eräiden tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty. Useita nykyisessä toimintasuunnitelmassa esitettyjä toimia on jo lisäksi toteutettu tai niitä toteutetaan parhaillaan. Käytettävissä olevien tietojen mukaan huumausaineiden käyttö ja huumausaineiden saatavuus eivät kuitenkaan ole merkittävästi vähentyneet.

Loppuarvioinnin tulosten perusteella voidaan myös todeta seuraavaa:

- Olisi asetettava selkeitä ja täsmällisiä tavoitteita ja painopisteitä, jotka tulevaisuudessa toimintasuunnitelmissa voidaan muuntaa operatiivisiksi muuttujiksi ja toimiksi. Vastuu niiden täytäntöönpanosta ja määräajat on määriteltävä selkeästi.
- Huumausainetilanteen seurantaan koskevien tietojen saatavuutta, laatua ja vertailukelpoisuutta olisi kehitettävä edelleen.

- Uuden huumausainestrategian ja uusien toimintasuunnitelmien tavoitteiden olisi ilmentävä myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta lujittavasta monivuotisesta ohjelmasta.
- Horisontaalisen huumausainetyöryhmän olisi keskityttävä työssään ensisijaisesti EU:n tulevissa huumausaineita koskevissa toimintasuunnitelmissa vahvistettavien toimien täytäntöönpanon edistämiseen ja valvontaan. Sillä pitäisi olla johtoasema huumausaineasioita käsittelevien neuvoston muiden työryhmien työn koordinoinnissa.

10. Neuvosto on määritellyt kaksi huumausaineita koskevaa yleistavoitetta ottaen huomioon perussopimukset, muut asiaa koskevat EU:n toimintapoliittiset asiakirjat ja viime vuosikymmenen kokemukset. Tavoitteet voidaan esittää lyhyesti seuraavasti:

- EU pyrkii osaltaan saavuttamaan korkean tason terveyden suojelun, hyvinvoinnin ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden alalla täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa, joka tähtää huumausaineiden käytön, huumeriippuvuuden ja huumausaineiden aiheuttamien terveydellisten ja sosiaalisten haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen.
- EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät yhteiseen lähestymistapaan perustuvan tehokkaan yhteistyön avulla varmistamaan yleisön turvallisuuden korkean tason toteuttamalla toimia, joilla torjutaan huumausaineiden tuotantoa, niiden rajatylittävää laitonta kauppaa ja lähtöaineiden siirtämistä laittomaan kauppaan, ja tehostamalla ennaltaehkäisevää toimintaa huumausaineisiin liittyvän rikollisuuden torjumiseksi.

Pyrkimällä näihin tavoitteisiin EU kantaa oman vastuunsa maailman huumausaineongelmasta, sillä EU on sekä kolmansista maista peräisin olevien huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden kuluttaja että erityisesti synteettisten huumausaineiden tuottaja ja viejä. Samalla se päättää puuttua näihin ongelmiin.

11. Nykyinen yhtenäinen, monialainen ja tasapainoinen lähestymistapa, jossa kysynnän ja tarjonnan vähentäminen yhdistyvät, pysyy edelleen huumausaineongelmaa koskevan unionin lähestymistavan perustana. Tämä lähestymistapa edellyttää yhteistyötä ja koordinoitua. Ongelman monialaisuuden huomioon ottaen yhteistyötä ja koordinoitua on kehitettävä edelleen useilla aloilla, kuten hyvinvointi, terveys, koulutus sekä oikeus- ja sisäasiat, mutta myös suhteissa yhteisön ulkopuolisiin valtioihin ja alan kansainvälisiin foorumeihin. Tasapainoinen lähestymistapa huumausaineongelmaan edellyttää myös sitä, että tiedekeskuksia, alan ammattilaisia ja valtioista riippumattomia järjestöjä, kansalaisyhteiskuntaa ja paikallishallintoa kuullaan laajalti ja riittävästi.

12. EU:n huumausainestrategiassa vuosiksi 2005–2012 pidetään tärkeänä nykyisten välineiden käytön tehostamista. Siinä korostetaan kuitenkin myös EU:n valmiutta kehittää uusia välineitä strategian täytäntöönpanovaiheessa ilmenevien vaikeuksien voittamiseksi.

Strategiassa ehdotetaan nimenomaisesti aihekohtaista tai alueellista lähestymistapaa, joka voi olla aiheellinen tietyissä tapauksissa. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot, joilla on yhteinen ongelma, voivat vaihtoehtoisesti harkita tehostettua (operatiivista) yhteistyötä puuttuakseen ongelmaan tehokkaalla ja toimivalla tavalla. Muut jäsenvaltiot, joilla ei ehkä ole vastaavia ongelmia, voivat vapaasti päättää, osallistuvatko ne tällaiseen aloitteeseen. Horisontaalinen huumausainetyöryhmä antaa neuvostolle tietoja tällaisiin aloitteisiin liittyvistä merkittävistä vaiheista.

13. Strategiassa keskitytään kahteen toimintapoliittiseen alaan eli kysynnän ja tarjonnan vähentämiseen sekä kahteen monialaiseen aiheeseen, jotka ovat kansainvälinen yhteistyö sekä tutkimus, tiedotus ja arviointi. Käytännön täytäntöönpanon helpottamiseksi strategian pohjalta laaditaan kaksi peräkkäistä huumausaineita koskevaa toimintasuunnitelmaa, joissa kuvataan erityisiä toimia. Komissio esittää alkuvuodesta 2005 neuvoteltuaan Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EDMC) ja Europolin kanssa ehdotuksen huumausaineita koskevaksi toimintasuunnitelmaksi vuosiksi 2005–2008, josta Euroopan parlamenttia pyydetään antamaan lausunto ja jonka neuvosto vahvistaa. Myös asiantuntijoita, alan ammattilaisia ja kansalaisyhteiskunnan edustajia kuullaan laajalti. Komissio laatii vuosittain selvityksen toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimien täytäntöönpanon edistymisestä ja toimittaa sen neuvostolle tarkasteltavaksi. Vuonna 2008 komissio järjestää vaikutustenarvioinnin ja ehdottaa sen pohjalta toista toimintasuunnitelmaa vuosiksi 2009–2012, josta kuullaan Euroopan parlamenttia ja jonka neuvosto vahvistaa. Vuosina 2009–2012 komissio laatii edelleen vuosittaisen tilanneselvityksen, ja vuonna 2012 se laatii neuvostolle ja Euroopan parlamentille kokonaisarvion EU:n huumausainestrategiasta ja toimintasuunnitelmista.

Molemmissa toimintasuunnitelmissa on toimintakehys ja aikataulu ehdotettuja toimia varten. Kehystä mukautetaan vuosittaisen tilanneselvityksen perusteella, mikäli EU:n huumausainetilanteessa ilmenee merkittäviä muutoksia toimintasuunnitelmien kattamalla ajanjaksolla.

14. Toimintasuunnitelmiin sisällytettävät toimet valitaan seuraavien viiden perusteen pohjalta siten, että kunkin 25 jäsenvaltion nykyinen huumausainetilanne ja eri alueiden, jäsenvaltioiden ja jäsenvaltioryhmien väliset erot huumausainetilanteessa otetaan asianmukaisesti huomioon:
1. EU:n tasolla toteutettavien toimien on tuotava selvää lisäarvoa ja niiden tulosten on oltava mitattavissa olevia ja realistisia. Tavoitellut tulokset on mainittava etukäteen.
 2. Toimintasuunnitelmissa on nimenomaisesti mainittava määräaika, jossa toimet on pantava täytäntöön (mieluiten toimintasuunnitelman kattama ajanjakso), sekä niiden toteuttamisesta ja tilanneselvitysten antamisesta vastaavat henkilöt.
 3. Toiminnan on suoraan edistettävä vähintään yhden strategiassa esitetyn tavoitteen tai painopisteen saavuttamista.
 4. Toimien on oltava kustannustehokkaita.
 5. Kullakin alalla on oltava rajoitettu määrä toimenpiteitä tai toimia.
15. Kysynnän ja tarjonnan vähentämisen alalla toteuttavilla aloitteilla voi olla keskinäistä vuorovaikutusta. Komissiota pyydetään ottamaan tämä huomioon, kun aloitteita kysynnän ja tarjonnan vähentämisen alalla kehitetään, esimerkiksi asettamalla näitä yhteyksiä koskevan tutkimuksen ja parhaiden käytänteiden vaihdon ensisijaisiksi. Komissio ja neuvosto käyttävät tässä asiassa jatkuvasti hyväkseen sekä EU:n omista (Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, Europol, Eurojust ja eurooppalainen rikosentorjuntaverkosto) että sen ulkopuolisista (Euroopan neuvosto ja YK:n huume- ja rikosjärjestö UNODC) erityisorganisaatioista saatavaa tietämystä ja asiantuntemusta. Komissiota, neuvostoa ja Euroopan parlamenttia kannustetaan myös varmistamaan selkeä koordinointi omien huumausaineita koskevien toimien välillä. Horisontaalinen huumausainetyöryhmä on tältä osin keskeisessä asemassa neuvostossa.
16. Strategiassa määriteltyjen alojen kaikkien painopisteiden osalta olisi edistytävä vuoden 2012 loppuun mennessä. Tämä on mahdollista toimenpitein ja toimin, joita toteutetaan yksittäisten jäsenvaltioiden tai jäsenvaltioryhmien tasolla taikka koko EU:n tasolla ja yhteistyössä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen, kuten Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa. Komissio suorittaa huumausainestrategian ja toimintasuunnitelmien arvioinnin yhteistyössä Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen, Europolin ja jäsenvaltioiden kanssa.

2 § Koordinointi

17. Koordinointi on keskeistä tuloksellisen huumausainestrategian vahvistamiseksi ja toteuttamiseksi. Kymmenen uuden maan liittyminen Euroopan unioniin tekee sen vieläkin tärkeämmäksi. Koordinoinnin merkitys tuotiin esiin asiaa koskevassa Euroopan komission tiedonannossa, joka annettiin loppuvuodesta 2003¹. Yhtenäisen, monialaisen ja tasapainoisen lähestymistavan aikaansaaminen tähän ongelmaan edellyttää jäljempänä esitetyn EU:n koordinointimekanismin kehittämistä edelleen, jotta yhteistyötoimia voidaan helpottaa ja parantaa kaikilla tasoilla ja edistää näin osaltaan tämän strategian ja sen perusteella laadittujen toimintasuunnitelmien tavoitteiden saavuttamista. Toimintasuunnitelmien olisi sisällettävä toimia, joilla edistetään EU:n koordinointimekanismin kehittämistä.
18. Huumausainepolitiikan koordinointi EU:n tasolla olisi toteutettava horisontaalisessa huumausainetyöryhmässä. Työryhmän tehtävänä on valmistella ensin selkeä ja yhtenäinen huumausainepolitiikka neuvoston hyväksyttäväksi ja panna tämä politiikka sen jälkeen täytäntöön neuvoston puolesta. Tätä varten horisontaalinen huumausainetyöryhmä käyttää tämän strategian ja sen mukaisesti laadittujen toimintasuunnitelmien muodostamaa mekanismia ja varmistaa, että laittomien huumausaineiden vastaiset EU:n tasolla toteutettavat toimet koordinoidaan asianmukaisesti ja tehokkaasti keskenään ja jäsenvaltioiden tasolla toteuttavien toimien kanssa. Huumausainetyöryhmä täyttää tämän tehtävän estämättä muita työryhmiä ja toimielimiä suorittamasta omaan toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä. Sen olisi kuitenkin:
- seurattava ja tarvittaessa vauhditettava kaikkien muiden EU:n elinten toimia, joilla on merkitystä huumausainestrategian kannalta
 - autettava välttämään oman työnsä ja muiden elinten työn päällekkäisyys huumausaineiden alalla
 - osoitettava puutteet
 - ehdotettava tarvittaessa aloitteiden toteuttamista.

¹ CORDROGUE 98 / KOM (2003) 681 lopull.

- 19.** Jotta horisontaalinen huumausainetyöryhmä voisi täyttää johtotehtävänsä huumausainealalla, sille on tiedotettava kansallisella tasolla tapahtuvasta asiaa koskevasta kehityksestä ja toimista, joita toteutetaan muissa asiaa käsittelevissä neuvoston työryhmissä, kuten poliisi- ja tulliyhteistyöryhmissä, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaisessa työryhmässä, terveystyöryhmässä, taloustyöryhmässä ja tapauksen mukaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan työryhmissä. Näille työryhmille olisi annettava tietoja huumausainestrategian sisällöstä, ja sen lisäksi ne olisi samanaikaisesti otettava myös mukaan toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoon.
- 20.** Koordinointi on erittäin tärkeää muun muassa kansainvälisen yhteistyön alalla (eli EU:n ulkopuolella). EU:n ja sen kansainvälisten ja eurooppalaisten kumppaneiden välistä koordinointia on tehostettava. Horisontaalisen huumausainetyöryhmän olisi säännöllisesti kiinnitettävä huomiota huumausainepolitiikan ulkoisiin näkökohtiin. Sen olisi huolehdittava tietojenvaihdosta ja valmisteltava EU:n yhteiset kannat, jotka koskevat EU:n huumausainepolitiikan ulkosuhteisiin liittyviä asioita.
- 21.** Kansalliset viranomaiset, jotka vastaavat huumausaineasioiden ja -politiikkojen koordinoinnista, edistävät osaltaan käytännössä EU:n toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa kansallisten ohjelmien toteuttamisen yhteydessä. Tämän vuoksi näiden kansallisten viranomaisten on tärkeää saada tietoa asioiden edistymisestä yleensä horisontaalisessa huumausainetyöryhmässä ja päinvastoin. Neuvoston puheenjohtajavaltio järjestää huumausainekoordinaattoreille tai huumausaineasioiden ja -politiikkojen koordinoinnista vastaaville viranomaisille säännöllisesti ja periaatteessa kaksi kertaa vuodessa tilaisuuden kokoontua yhteen tietojen vaihtamiseksi asioiden edistymisestä kansallisella tasolla ja yhteistyön lisäämistä koskevien mahdollisuuksien kartoittamiseksi.

3 § Toimintapolitiikka: kysynnän vähentäminen

22. EU:n huumausainestrategialla vuosiksi 2005–2012 pyritään saavuttamaan seuraavat konkreettiset ja yksilöitävissä olevat tulokset kysynnän vähentämisen alalla:

Huumausaineiden käytön, huumeriippuvuuden ja huumausaineiden aiheuttamien terveydellisten ja sosiaalisten riskien vähentäminen mitattavissa olevalla tavalla kehittämällä kysynnän vähentämistä varten tehokas ja yhtenäinen tietoperustainen kokonaisjärjestelmä, joka kattaa myös ehkäisyä, varhaista puuttumista, hoitoa, haittojen vähentämistä, kuntoutusta ja yhteiskuntaan sopeutumista koskevat toimenpiteet EU:n jäsenvaltioissa. Huumausaineiden kysynnän vähentämistoimenpiteissä on otettava huomioon terveydelliset ja sosiaaliset ongelmat, joita laittomien psykoaktiivisten aineiden käyttö ja niiden sekakäyttö laillisten psykoaktiivisten aineiden kuten tupakan, alkoholin ja lääkkeiden kanssa aiheuttavat.

23. Tällaiseen kysynnän vähentämisjärjestelmään kuuluvat seuraavat toimenpiteet, joissa hyödynnetään kaikkia viimeisimpien tieteellisten tietojen mukaisia vaihtoehtoja:

- ehkäistään huumeidenkäytön aloittamista
- ehkäistään kokeilevan käytön muuttumista säännölliseksi
- puututaan varhain vaarallisiin käyttötapoihin
- tarjotaan hoito-ohjelmia
- tarjotaan kuntoutusohjelmia ja yhteiskuntaan sopeutumiseen tähtäviä ohjelmia
- vähennetään huumausaineisiin liittyviä terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja.

Kaikki nämä toimenpiteet täydentävät toinen toisiaan ja niitä olisi tarjottava yhtenäisesti. Niiden pitäisi myötävaikuttaa huumausaineiden käytön, huumeriippuvuuden sekä huumausaineisiin liittyvien terveydellisten ja sosiaalisten seurausten vähentymiseen.

24. Neuvostoa ja komissiota pyydetään antamaan etusija seuraaville aloille ja käsittelemään niitä tulevissa toimintasuunnitelmissa jäsenvaltioiden välisten yhteisten toimien, tietämyksen ja kokemusten vaihdon ja tehostetun yhteistyön avulla erityisesti operatiivisilla aloilla ottaen huomioon tarpeen saada aikaan lisäarvoa Euroopan tasolla. Tältä osin on tarpeen ottaa huomioon myös erilaiset terveysriskit, jotka liittyvät huumausaineiden eri käyttötapoihin (kuten sekakäyttöön) tai eri elämänjaksoihin ja erityistilanteisiin (esim. varhaisnuoruus, raskaus, ajoneuvon kuljettaminen huumausaineen vaikutuksen alaisena).
25. Kysynnän vähentämisen alalla on määritelty seuraavat painopisteet:
1. Parannetaan ehkäisyohjelmien (alustavasta vaikutuksesta pitkän aikavälin kestävyys) piiriin pääsyä ja niiden tehokkuutta ja lisätään psykoaktiivisten aineiden käyttöön liittyvien vaarojen ja seurausten tiedostamista. Tätä varten ehkäisytoimenpiteisiin olisi kuuluttava varhaisriskitekijät, tunnistaminen, kohdennettu ehkäisy ja perhe- ja yhteisöpohjainen ehkäisy.
 2. Parannetaan pääsyä varhaiseen puuttumiseen tähtäävien ohjelmien (toimenpiteiden) piiriin erityisesti nuorten osalta, jotka ovat käyttäneet kokeiluluonteisesti psykoaktiivisia aineita.
 3. Parannetaan pääsyä kohdennettuihin ja monipuolisiin ohjelmiin, psykososiaalinen ja lääkinnällinen yhdistelmähoito mukaan lukien. Hoito-ohjelmien tehokkuusvaatimuksia olisi arvioitava jatkuvasti. Psykoaktiivisten aineiden käytöstä johtuvien terveysongelmien hoidon olisi kuuluttava kiinteästi terveystalouteen.
 4. Parannetaan hi-viruksen/aidsin, hepatiitin, muiden tulehdustautien sekä tauteihin ja huumausaineisiin liittyvien terveydellisten ja sosiaalisten haittojen ehkäisyä ja hoitoa koskevien palvelujen saatavuutta.

4 § Toimintapolitiikka: tarjonnan vähentäminen

26. Vuosia 2005–2012 koskevalla EU:n huumausainestrategialla ja toimintasuunnitelmilla pyritään saavuttamaan tarjonnan vähentämisen alalla seuraavat konkreettiset ja yksilöitävissä olevat tulokset vuoteen 2012 mennessä:

Parannetaan mitattavissa olevalla tavalla sellaisten EU:n ja sen jäsenvaltioiden lainvalvontatoimien vaikuttavuutta, tehokkuutta ja tietopohjaa, joiden kohteena ovat huumausaineiden tuotanto ja laiton kauppa, lähtöaineiden siirto laittomiin tarkoituksiin, mukaan lukien EU:hun tuotujen synteettisten huumausaineiden lähtöaineiden siirto laittomiin tarkoituksiin, terrorismin rahoitukseen liittyvä huumausaineikauppa ja huumausainerikollisuuteen liittyvä rahanpesu. Tähän pyritään keskittymällä huumausaineisiin liittyvään järjestäytyneeseen rikollisuuteen, käyttämällä nykyisiä välineitä ja säännöspuitteita, turvautumalla tarvittaessa alueelliseen tai aihekohtaiseen yhteistyöhön ja tutkimalla mahdollisuuksia tehostaa huumausaineisiin liittyvää rikollisuutta ehkäiseviä toimenpiteitä.

27. EU:n huumausainepoliittisten oikeus- ja lainvalvontatoimien alalla olisi keskityttävä seuraaviin painopisteisiin ja toimiin, jotka on valittu sisällytettäväksi toimintasuunnitelmiin:

- Lujitetaan lainvalvontayhteistyötä EU:ssa sekä strategisella että rikostorjunnan tasolla toissijaisuusperiaatetta noudattaen, jotta voidaan tehostaa operatiivisia toimia seuraavilla aloilla: huumausaineet, lähtöaineiden siirto laittomiin tarkoituksiin, (EU:n sisäinen) rajatylittävä laiton huumausaineikauppa, tällaista toimintaa harjoittavat rikollisverkostot ja niihin liittyvä vakava rikollisuus.*

Huumausaineiden ja lähtöaineiden alalla EU:n tasolla tehtävässä strategisessa lainvalvontayhteistyössä ensisijaisina olisi pidettävä niitä asioita ja rikollisuuden muotoja, jotka vaikuttavat koko EU:hun ja joilla näin ollen on selkeää lisäarvoa kaikille jäsenvaltioille. Niihin kuuluvat tuotanto, laiton (EU:n sisäinen) rajatylittävä huumausaineikauppa, tällaista toimintaa harjoittavat rikollisverkostot ja siihen liittyvä vakava rikollisuus. Strategista toimintaa tarvitaan rajoittamaan huumausaineiden virtaa kolmansista maista EU:hun, mutta sen lisäksi on myös rajoitettava huumausaineiden virtaa EU:sta kolmansiin maihin.

Tämän painopisteen toteuttamiseksi on tarpeen, että sekä päättäjät että lainvalvontaviranomaiset niin EU:n kuin kansallisella tasolla parantavat ja vaihtavat tietojaan. Tämä voidaan toteuttaa parhaiden käytänteiden vaihdon, läpäisyperiaatteen ja huumausainerikollisuutta koskevan strategisen ja operatiivisen analyysin avulla. Huumausainerikollisuuden uusien suuntausten havaitsemisella edellä mainituilla aloilla on seurauksia poliittisen päätöksenteon ja näin ollen EU:n lainvalvontaprioriteettien kannalta tällä alalla.

Tämä tavoite voidaan saavuttaa vain tehostamalla lainvalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ja yhteistyörakenteita kaikkialla EU:ssa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä lainvalvontaan, joka koskee laittomaan huumausainekauppaan liittyvää rahanpesua, terrorismin rahoitukseen liittyvää huumausainekauppaa ja menettämisseuraamusta koskevia toimenpiteitä. Eurojustin osallistumista tähän toimintaan on tarkasteltava edelleen.

Vakavan rikollisuuden priorisoiminen päätöksenteossa ei tarkoita, etteivät jäsenvaltiot olisi täysin vapaita ryhtymään lisätoimiin (esimerkiksi pikkurikollisuutta vastaan) yksin tai yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden ja/tai kolmansien maiden kanssa.

2. *Tiivistetään lainvalvontayhteistyötä jäsenvaltioiden välillä nykyisiä välineitä ja puitteita käyttäen.*

Viime vuosina on otettu käyttöön monia välineitä ja rakenteita, kuten puitepäätos laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta, yhteiset tutkintaryhmät, eurooppalainen pidätysmääräys, Europol ja Eurojust, rahanpesun selvittelykeskus, menettämisseuraamusta koskevat toimenpiteet sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus ja sen pöytäkirjat.

Näiden välineiden ja rakenteiden tarjoamia mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä täysipainoisesti. Unionin ja jäsenvaltioiden olisi hankittava enemmän tietoa niiden tehokkuudesta, vaikutuksesta ja kaikista mahdollisuuksista ennen uusien EU:n laajuisten toimenpiteiden ja säännösten käyttöönottoa. Pällekkäisyyksiä olisi vältettävä ja resursseja käytettävä mahdollisimman tehokkaasti.

Tehtävä, joka Europolin on täytettävä tietojen ja tiedustelutietojen keruun ja levityksen koordinoimiseksi, riippuu ratkaisevasti sen jäsenvaltioilta saamista tiedoista. On tutkittava sitä, miten jäsenvaltiot saataisiin toimittamaan tällaista aineistoa järjestelmällisesti enemmän.

Tässä yhteydessä erityisen merkittävänä on pidettävä vaihtoehtoja, joista määrätään vuonna 2000 tehdyssä yleissopimuksessa keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa, ja ne on otettava tarkasti huomioon huumausainerikollisuutta käsiteltäessä.

3. *Huumausaineiden ja psykoaktiivisten aineiden laittoman tuonnin ja viennin estäminen, muiden jäsenvaltioiden alueet mukaan luettuina, ja niistä rankaiseminen*

Strategiassa korostetaan toissijaisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyttä, mutta todetaan myös, että EU:n yhteisen ja uskottavan lainvalvontapolitiikan edellytyksenä huumausaineiden alalla on, että kaikissa jäsenvaltioissa on syytteesenpanoa koskevat yhdenmukaiset kansalliset toimintalinjat. Jäsenvaltiot pyrkivät saamaan jäsenvaltioiden syytteesenpanoa koskevat vaatimukset keskenään yhdenmukaisiksi.

Strategiaan kuuluu olennaisena osana myös arvio laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta tehdyn puitepäätöksen toimivuudesta ja vaikutuksista, joita sillä on kansainväliseen oikeudelliseen yhteistyöhön laittoman huumausainekaupan alalla.

4. *Tehostetaan yhteistyötä lainvalvonnan, rikostutkinnan ja teknisen rikostutkinnan alalla EU:ssa niiden jäsenvaltioiden välillä, joilla on yhteisiä etuja ja/tai samankaltaisia huumausaineongelmia.*

Niille jäsenvaltioille, joilla on samankaltainen ongelma (esim. lähtöaineiden siirto laittomiin tarkoituksiin, kokaiinin, heroiinin tai kannabiksen salakuljetus, synteettisten huumausaineiden tuotanto, rikostutkintaan ja tekniseen rikostutkintaan liittyvät asiat), voitaisiin antaa suuremmat mahdollisuudet etsiä yhdessä hankekohtaisesti ratkaisuja. Tällaiset toimet oletettavasti tehostavat huumausaineisiin liittyviä lainvalvonta-, tulli- ja oikeustoimia. Tällaisia hankkeita voisivat olla esimerkiksi yhteiset tutkinnat, tutkintaryhmät, yhteistyöverkostojen perustaminen jollekin alalle, huumausaineisiin liittyvät profiloitihankkeet tai erityisaiheisiin liittyvät koulutustilaisuudet, seminaarit ja konferenssit. Europolin, Eurojustin ja Euroopan poliisiakatemian (CEPOL) valmiuksia olisi hyödynnettävä täysipainoisesti tällä alalla. Yhteisistä hankkeista saatu tietämys ja kokemus olisi jaettava kaikkien EU:n jäsenvaltioiden, komission, Europolin ja Eurojustin kanssa soveltuvan neuvoston elimen välityksellä, jotta parhaita käytäntöjä voidaan soveltaa kaikissa maissa.

5. *Tiivistetään EU:n ulkopuolisiin maihin, erityisesti tuottajavaltioihin ja salakuljetusreittien varrella sijaitseviin alueisiin suunnattuja lainvalvontatoimia.*

Useimpien rajatarkastusten poistuttua sisärajoilta EU:sta on tullut yhä houkuttelevampi markkina-alue laittomille huumausaineille ja lähtöaineiden siirtämiselle laittomiin tarkoituksiin. Laittomien tuotteiden päästyä unionin rajojen sisäpuolelle niitä voidaan myydä suhteellisen vapaasti ilman, että se kiinnittää tulliviranomaisten tai kansallisesti suuntautuvien lainvalvontaviranomaisten huomiota. Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus ei kunnioita kansallisia rajoja eikä kansallista määräysvaltaa.

Eurooppalaista yhteistyötä unioniin tulevien vaarallisten tavaroiden valvomiseksi ja laitonta huumausainekauppaa koskevaa lainvalvontaa EU:ssa olisikin tehostettava. Unionin vetovoiman vähentämiseksi kansainvälisten rikollisjärjestöjen suhteen lainvalvonta- ja tulliviranomaisten on ehdottomasti parannettava tarkastuksiaan omilla alueillaan. Kansalliset tarkastukset täydentävät EU:n ulkorajoilla toteutettuja toimenpiteitä. Tullin ja muiden lainvalvontaviranomaisten olisi toimittava yhdessä tämän politiikan toteuttamiseksi.

EU:n ulkopuolisten täytäntöönpanotoimien osalta on olennaisen tärkeää valvoa, kehittää ja tarvittaessa laajentaa kolmansissa maissa olevaa EU:n jäsenvaltioiden yhteyshenkilöverkostoa. EU:n peruseriaatteet asianmukaisesti huomioon ottaen olisi ryhdyttävä tehokkaisiin toimiin, joilla edistetään ja laajennetaan yhteistyötä kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisten kanssa lisäämällä taloudellista ja logistista tukea sekä yhteisiä hankkeita, joissa jäsenvaltiot yhdistävät tietämyksensä ja asiantuntemuksensa yhteisen ongelman ratkaisemiseksi. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineitä olisi hyödynnettävä täysipainoisesti tämän painopisteen toteuttamiseksi.

5 § Monialainen aihe: kansainvälinen yhteistyö

- 28.** EU:n huumausainestrategialla vuosiksi 2005–2012 pyritään saavuttamaan seuraavat konkreettiset ja yksilöitävissä olevat tulokset kansainvälisen yhteistyön alalla:

Parannetaan mitattavissa olevalla tavalla jäsenvaltioiden sekä niiden ja komission välisen koordinoinnin tehokkuutta ja näkyvyyttä huumausaine- ja lähtöaineongelmaa koskevan tasapainoisen lähestymistavan edistämiseksi kansainvälisissä järjestöissä ja foorumeilla ja suhteissa kolmansiin maihin. Näin pyritään keskeisenä osana poliittista ja kehitysyhteistyötä vähentämään huumausaineiden tuotantoa ja niiden tarjontaa Eurooppaan ja auttamaan kolmansia maita painopistealoilla vähentämällä huumausaineiden kysyntää.

- 29.** Huumeongelman maailmanlaajuinen luonne edellyttää alueellisia, kansainvälisiä ja monenvälisiä lähestymistapoja. Yhteisvastuun periaatteen mukaisesti koordinointia ja yhteistyötä on tiivistettävä sekä kahdenvälisesti (unionin ja kolmansien maiden välillä) että kansainvälisissä järjestöissä ja foorumeilla.

Huumausaineongelma edellyttää myös kattavaa toimintaa, johon kuuluu lainvalvonta, laittomien viljelmien hävittäminen, kysynnän vähentäminen sekä vaihtoehtoiset toimeentulotavat ja vaihtoehtoiset kehitysaloitteet paikallisten yhteisöjen tuella. Kolmansien maiden huumausaineohjelmat onnistuvat todennäköisesti vain, jos nämä kaikki neljä osatekijää yhdistetään ja jos Euroopan unioni ja jäsenvaltiot tehostavat sitoutumistaan.

30. Ulkosuhteiden osalta on määritelty seuraavat painopisteet:

1. *Unionin koordinoitujen, tehokkaiden ja näkyvämpien toimien kansainvälisissä järjestöissä ja foorumeilla huumausaineongelmaa koskevan tasapainoisen lähestymistavan lujittamiseksi ja edistämiseksi.*

EU:n olisi pyrittävä laajentamaan poliittista vaikutusvaltaansa kansainvälisillä foorumeilla ja saamaan aikaan mahdollisimman paljon niillä voimavaroilla, jotka se osoittaa huumausaineiden tuotannon ja laittoman kaupan torjuntaan sekä huumausaineiden kysynnän ja siihen liittyvien kielteisten seurausten vähentämiseen.

Jäsenvaltioiden ja komission olisi keskusteltava edelleen neuvostossa yhteisen lähestymistavan vahvistamiseksi ja kansainvälisillä foorumeilla toteuttamansa huumausaineita koskevan toiminnan koordinoimiseksi. Yhteisen lähestymistavan pitäisi, kuten aikaisemmin, kohdistua toimiin kansainvälisissä järjestöissä ja foorumeilla, kuten Euroopan neuvostossa (Pompidou-ryhmä), YK:n huume- ja rikosjärjestössä (UNODC), Dublinin ryhmässä, Maailman terveysjärjestössä (WHO) ja YK:n yhteisen HIV:n ja aidsin vastaisen ohjelman (UNAID) yhteydessä, ja unionin suhteisiin kolmansien maiden kanssa².

² Neuvoston joulukuussa 2003 antamissa päätelmissä EU:n ja YK:n välisistä suhteista neuvosto totesi muun muassa, että se on päättänyt kohentaa EU:n sanoman johdonmukaisuutta YK:ssa lausumiensa oikealla hallinnalla ja koordinoimalla paremmin tukeaan.

2. *Ehdokasvaltioita³ sekä mahdollisia ehdokasvaltioita⁴, kuten vakautus- ja assosiaatioprosessiin kuuluvia valtioita koskevat erityistoimet.*

Unionin olisi pyrittävä kannustamaan ehdokasvaltioita ja mahdollisia ehdokasvaltioita hyväksymään ja soveltamaan EU:n säännöstöä ja osallistumaan mahdollisimman laajasti nykyisten rakenteiden kuten Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen, Europolin ja Eurojustin toimintaan.

3. *Avustetaan kolmansiä maita, Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvat maat sekä keskeiset huumausaineita tuottavat maat ja huumausaineiden kauttakulkumaat mukaan luettuina, toimimaan tehokkaammin huumausaineiden kysynnän ja tarjonnan vähentämiseksi sekä tiivistämällä EU:n jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä että ottamalla huumausaineasiat huomioon yleisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa vuoropuhelussa ja kehitysyhteistyössä.*

EU:n ja kolmansien maiden välisissä uusissa yhteistyösopimuksissa olisi edelleen oltava erityinen lauseke huumausaineiden valvontaa koskevasta yhteistyöstä. Lauseke olisi laadittava alueen tai maan mukaan ja sen olisi aina perustuttava YK:n yleiskokouksen 20. erityisistunnossa sovittuihin periaatteisiin (tasapainoinen ja yhtenäinen lähestymistapa, joka perustuu jaetun vastuun käsitteeseen). EY:n ja jäsenvaltioiden yhteistyöohjelmien arvioinnin olisi tapauksen mukaan katettava myös huumausaineiden valvontahankkeiden arviointi.

On selvää, että politiikka voi olla vaikuttavaa vain, jos sillä on selvät painopistealat. Muita alueita koskevien EU:n huumausainealan toimintasuunnitelmien ja järjestelyjen olisi edelleen oltava näiden alueiden kanssa toteutettavan unionin huumausaineyhteistyön kulmakivenä. EU:n toimien perustana olisi oltava sekä sen, miten suuri merkitys tietyllä maalla tai alueella on unionin huumausaineongelman kannalta, että sen, mikä vaikutus huumausaineongelmalla on kyseisen maan tai alueen kestävään kehitykseen.

³ Nyt: Bulgaria, Romania, Turkki ja Kroatia*

⁴ Nyt: Albania, Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Serbia ja Montenegro, *Kroatia kuuluu edelleen vakautus- ja assosiaatioprosessin piiriin.

Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä yhteistyöhön unionin itärajalalla sijaitsevien maiden⁵, Balkanin valtioiden, Afganistanin ja sen naapurimaiden, Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen maiden, Marokon ja muiden huumausainereiteillä sijaitsevien maiden kanssa.

Huumausaineongelman huomioon ottaminen kehitysyhteistyössä (muun muassa edistämällä edelleen vaihtoehtoisia toimeentulokeinoja) voi myös auttaa paljon tehostamaan sellaisten EU:n toimien kestävyyttä, joilla pyritään vähentämään huumausaineiden tarjontaa ja niiden käytön seurauksia. On lisäksi tärkeää tukea kansainvälisen poliisi- ja tulliyhteistyön edistämistä, jotta tuotantoa ja laitonta kauppaa voidaan torjua tehokkaasti. Alueellisilla yhteistyöjärjestelyillä, joihin kaikki tiettyjen huumausainereittien varrella sijaitsevat maat ja mahdolliset avainkumppanit osallistuvat, voi olla tärkeä asema tässä asiassa kattavien ratkaisujen varmistamiseksi.

Euroopan yhteisö ja jäsenvaltiot pyrkivät ottamaan nämä painopisteet huomioon ulkosuhteita koskevissa talousarvioissa, huumausaineita koskevat mahdolliset budjettikohdat mukaan luettuina. Jäsenvaltiot ja komissio voivat ja niiden pitäisi hyödyntää paremmin kollektiivista tietämystään, tietotaitoaan ja asiantuntemustaan toiminnassaan kolmansien maiden kanssa huumausaineiden alalla.

6 § Monialainen aihe: tiedotus, tutkimus ja arviointi

31. Tiedotus ja tutkimus

EU:n huumausainestrategialla vuosiksi 2005–2012 pyritään saavuttamaan seuraavat yksilöitävissä olevat tulokset tiedotuksen ja tutkimuksen alalla:

Huumausaineongelman parempi ymmärtäminen ja parhaan mahdollisen toiminnan kehittäminen siihen puuttumiseksi parantamalla mitattavissa olevalla ja kestäväällä tavalla tietopohjaa ja tietoinfrastruktuuria.

⁵ Nykyisin Venäjän federaatio, Valko-Venäjä ja Ukraina.

Tiedotuksen ja tutkimuksen alalla yksilöidään seuraavat painopisteet:

1. Parannetaan EU:n tietoinfrastruktuuria huumausaineiden alalla ja lujitetaan ajanjaksolla 2000–2004 kehitettyjä huumausainealan tiedotusjärjestelmiä ja välineitä hyödyntämällä kaikki Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EDMC) ja Europolin tarjoamat mahdollisuudet.
2. Kunkin EU:n toimintasuunnitelman olisi sisällettävä ensisijaisia tutkimusaiheita, joita edistetään EU:n tasolla, ottaen huomioon huumausaineongelman nopean kehityksen. Tutkimustulosten, kokemusten ja hyvien käytänteiden laajaa vaihtoa ja levittämistä olisi edistettävä jäsenvaltioiden ja EU:n tasoilla ottaen huomioon asiaankuuluvissa kansainvälisissä järjestöissä tehty työ. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä alan ammattilaisten koulutukseen ja yksityisten ja julkisten toimijoiden kuulemiseen.

32. Arviointi

EU:n huumausainestrategialla vuosiksi 2005–2012 on seuraava yksilöitävissä oleva tulos arvioinnin alalla:

Jotta nykyisten EU:n tason toimien ansiot ja puutteet voidaan osoittaa selkeästi, arvioinnin olisi kuuluttava edelleen kiinteästi EU:n huumausainepoliittiseen lähestymistapaan.

Arvioinnin alalla yksilöidään seuraava painopiste:

Komissio vastaa strategian ja toimintasuunnitelman jatkuvasta yleisarvioinnista jäsenvaltioiden, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen ja Europolin tukemana. Arviointi olisi tehtävä asianmukaisten metodologisten välineiden ja parametrien avulla siten, että otetaan huomioon Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen ja Europolin tällä alalla tekemä työ.