



# Teemana huumeet

## EU:n laajentuminen ja huumeet-haasteita ja näköaloja

### Uhkakuvia ja haasteita: havainnot ja todellisuus

Ajatus Euroopan unionista 28 jäsenvaltion kokonaisuutena saattaa aiheuttaa suuressa yleisössä pelkoa ainakin huumeiden osalta. Tunnetaan vakavaa huolta huumeikaupan lisääntymisestä erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maista ja niiden kautta.

Kokonaiskuva on kuitenkin tätä monisyisempi. Silmiinpistävin lisäys rajat ylittävässä huumeikaupassa tapahtui heti rautaesiripun poistumisen jälkeen. Tällä hetkellä huumeikauppa on saavuttanut kriittisen tason. Uutta sen sijaan on tämänhetkinen tilanne useimmissa hakijamaissa. Tilanne on muuttunut dramaattisesti viimeisten viiden, kymmenen

vuoden aikana, sillä nykyään hakijamaat ovat selvästi huumeiden kohteita.

Käytettävissä olevat tiedot kertovat, että huumeiden käyttö on lisääntymässä. Heroiinia on korvaamassa paikallisesti viljellyt opiaatit ja kannabis on näiden maiden eniten käytetty huume erityisesti vapaa-aikana. Lisäystä on havaittu myös synteettisten huumeiden käytössä, joista osa tuodaan Keski- ja Itä-Euroopan maihin EU-maiden alueelta.

Laajentunut unioni joutuu kohtaamaan uusia ja aiempaa monimutkaisempia haasteita lainsäädännöllisten keinojen, hallinto- ja koordinaatiojärjestelmien

**”Hakijamaiden ponnistelut huumeita koskevien toimintojensa yhdensuuntaistamiseksi EU:n ja sen nykyisten jäsenvaltioiden kanssa eivät riipu vain täydestä tunnustamisesta vaan myös jatkuvasta tuesta. Jäsenvaltioiden on tärkeää voimistaa koordinoitua ja tiedotusmekanismejaan sekä myöntää niille riittävät voimavarat.”**

Marcel Reimen,  
Puheenjohtaja EHNVS:n hallintoneuvosto

käyttöön otossa sekä tarjottavien palvelujen määrän ja laadun kehittämisessä.

## Määritelmä

Hakijamaita ovat ne 13 maata, jotka ovat hakeneet Euroopan unionin jäsenyyttä ja joiden hakemukset Eurooppa-neuvosto hyväksyi Luxemburgissa 1997 ja Helsingissä 1999. Bulgaria, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekin tasavalta, Turkki, Unkari, ja Viro. Liittymisneuvottelut saatettiin päätökseen 10 hakijamaan kanssa joulukuussa 2002 Kööpenhaminassa. Tavoitteena on saada Bulgaria ja Romania EU:n jäsenmaiksi vuonna 2007. Joulukuussa 2004 neuvoston on tarkoitus päättää, milloin neuvottelut Turkin kanssa voidaan käynnistää. Kaikki hakijamaat tekevät tällä hetkellä yhteistyötä EHNVS:n kanssa huumeitilanteen seuraamiseksi.

## Keskeiset toimintalinjat lyhyesti

1. Nuorten ihmisten huumeidenkäytön tasot ovat vähitellen lähenemässä toisiaan 'idässä' ja 'lännessä'.
2. 1990-luvulla heroini oli merkittävin ongelmahuume useimmissa hakijamaissa, ja joissakin maissa huumeiden ongelmakäyttö oli tasoltaan verrattavissa EU:n keskiarvoon.
3. Riippumatta yleisistä suuntauksista ja huumeiden käyttömalleista laajentuneessa unionissa on välttämätöntä toimia paikallisesti hyvinkin monenlaisten erityistilanteiden kanssa.
4. EU:n jäsenmaiden tähänastiset vastaukset tähän ilmiöön ovat yhä enemmän olleet tasapainoilua rajoittavan ja terveysuuntautuneen lähestymistavan välillä. Hakijamaissa vastausmalleja on kehitetty alakohtaisesti niin, että etusija on annettu lainvalvonnalle ehkäisyyn ja hoidon sijasta.
5. Länsi-Euroopan maiden huumeepoliittiset lähestymistavat ovat pitkän kehityksen tulosta, ja vaativat vielä aikaa vakiintuakseen. Monet hakijamaat ovat vasta alkuvaiheessa lähestymistapojensa kehittämisessä.
6. Tässä yhteydessä Euroopan komissio ja jäsenvaltiot ovat auttaneet hakijamaita niiden pyrkimyksissä huumeongelman hoitamiseksi mahdollisimman tehokkaasti, vaikka haasteet ovat edelleenkin melkoisia.

## Katsaus tilanteeseen laajentuneessa EU:ssa

### 1. 'Idän' ja 'lännen' huumeidenkäytön tasot ovat lähenemässä toisiaan

EU:n jäsenmaiden tavoin huumeiden käytöstä ja kokeilusta vapaa-aikana on tulossa yhä olennaisempi osa nuorisokulttuuria myös useimmissa hakijamaissa. Huumeekokeilut ovat yleensä ottaen lisääntyneet kaikissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa viimeisten 10 vuoden aikana.

Tämä suuntaus on erityisen näkyvä koulunuorisossa. Niiden 15–16 -vuotiaiden koululaisten lukumäärä, jotka ovat kokeilleet jotakin laitonta huumetta vähintään kerran, lisääntyi kaksinkertaiseksi vuosien 1995–1999 välillä. Monet hakijamaat pitävätkin nuorten huumeidenkäyttöä yhtenä uhkaavimmista sosiaalisista huolenaiheista.

Käytetyt aineet ja niiden käyttötavat ovat hyvin samanlaisia EU:n jäsenvaltioihin verrattuna. Kannabis on laajimmin käytetty huume, erityisesti kokeilumielessä ja vapaa-aikana. Myös synteettiset huumeet ovat entistä suosittumia nuorten ihmisten parissa. Näitä 'uusien aineiden', joita ei tarvitse käyttää suonen sisäisesti, saatetaan pitää 'siisteinä', kehittyneinä ja harmittomina. Siinä missä huumeidenkäyttöä aikaisemmin pidettiin sopeutumattomien nuorten poikkeavana käyttäytymisenä, siitä on nyttemmin tullut nuorten vapaa-ajanviettoon yhä useammin liittyvä tavanomainen käytäntö.

Nuorten huumeidenkäytön lisääntymiseen liittyy myös lisääntynyt alkoholinkäyttö ja tupakointi. Käyttäjien nuori ikä on pitkän aikavälin vaikutuksia koskeva vakava huolenaihe.

### 2. Huumeiden ongelmakäyttö hakijamaissa on lähenemässä EU:n keskiarvoa

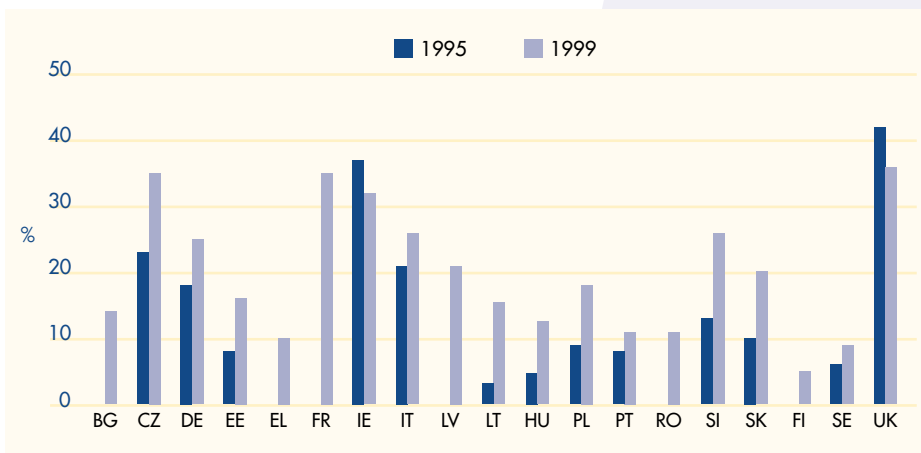
Balkanin reitillä ja Keski-Euroopassa tehdyt suuret huumeetakarikat vahvistavat oletuksen em. seudun jatkuvasta osuudesta heroiiniin ja muiden laittomien aineiden sekä lähtöaineiden kuljetuksessa ja varastoinnissa.

Erona huumeikaupan aikaisempaan tilanteeseen heroiinilla on tällä hetkellä vahva asema hakijamaiden omilla sisämarkkinoilla, ja se on vähitellen korvaamassa paikallisesti tuotettuja opiaatteja ja muita aineita. Tästä johtuen (yleensä suonen sisäisesti käytettävä) heroiini on yleisin huume opiaattiriippuvuuden vuoksi hoitoon hakeutuvien parissa.

**"Laajentuvan unionin haasteena on auttaa uusia jäsenvaltioita rakentamaan yhdessä kattavampia ja kestävämpiä keinoja vastata tähän varsin monisyiseen ongelmaan. Asianmukaisten työvälineiden löytäminen edellyttää uusia aloitteita."**

Georges Estievenart  
EHNVS:n johtaja

### ESPAD tutkimus, huumeiden käyttö elinaikana 15-16 vuotiaiden oppilaiden keskuudessa. Alkoholista ei ole otettu mukaan tilastoon



Siinä missä ongelmakäyttäjien ryhmä on EU-maissa melkoisen vakaa ja ikääntyvä (erityisesti opiaattien käyttäjät), hakijamaissa ongelma on suurelta osalta uudempi ja käyttäjätkin yleensä nuorempia. Suurena huolenaiheena ovatkin tulevaisuuden mukanaan tuomat ongelmat.

Vaikka hakijamaiden suonen sisäiset käyttäjät ovatkin tähän mennessä välttyneet varsinaiselta HIV-epidemialta, on olemassa myös näyttöä huumeidenkäyttöön liittyvästä laajahkosta riskikäyttäytymisestä. Tämä saattaa johtaa huumeidenkäyttöön liittyvien infektiosairauksien merkittävään lisääntymiseen. Vangit sekä etnisten ja muiden vähemmistöjen jäsenet ovat palvelujen saatavuuden vuoksi erityisen haavoittuvia HIV- ja hepatiittitartunnoille.

Venäjällä (mukaan lukien Kaliningradin alue), Valko-Venäjällä ja Ukrainassa HIV-tartuntojen leviäminen liitetään yleensä huumeiden suonen sisäiseen käyttöön. Tämä epidemia merkitsee tulevaa uhkaa EU:n ulkorajoilla ja siihen vastaaminen vaatii yhteisen lähestymistavan kehittämistä.

### 3. Yleiset suuntaukset ja ilmiöiden moninaisuus

Laajentuvasta unionista voidaan hahmottaa tiettyjä kaikille jäsenmaille yhteisiä suuntauksia ja ongelmia.

- Yleinen yksimielisyys aineiden käytön ja kokeilun merkityksestä ja laajuudesta.
- Kannabis on ensimmäinen käytettävä/kokeiltava huume.
- Heroiini on käytettävistä huumeista ongelmallisim.
- Synteettisten huumeiden ja jonkin verran myös kokaiinin käyttö on lisääntymässä.
- Samankokoisten kaupunkien (Amsterdam, Berliini, Praha) käyttömäärät ja -tavat ovat käymässä toistensa kaltaisiksi toisiinsa verrattavien sosiaaliryhmien parissa.
- Huumeikaupan, järjestäytyneen rikollisuuden, kansalaisyhteiskunnan ja maailmanlaajuisen talouden välillä on monimutkainen ulkorajoista riippumaton keskinäinen suhde.

Käyttöön liittyvät mallit ja ongelmat ovat kuitenkin yhä monimuotoisempia paikallisella ja alueellisella tasolla.

- Heroiinin käyttömäärät ovat melko vakaalla tasolla EU:n jäsenvaltioissa, mutta hakijamaissa ne ovat edelleen lisääntymässä.
- Huumeiden ongelmakäyttäjien ja erityisesti heroinin käyttäjien profiili vaihtelee merkittävästi.
- Yksittäiset aineet ja käyttötavat saattavat vaihdella virallisista rajoista riippumatta eri alueiden välillä.
- Aidsia ja HIViä esiintyy enemmän EU:ssa, mutta huumeiden käyttöön liittyvä riskikäyttäytyminen on ilmeisempää hakijamaissa.
- Sekä paikallisella että rajat ylittävällä tasolla on vähemmistöryhmiin ja muihin haavoittuviin ryhmiin kuuluvia käyttäjäryhmiä.
- Sosioekonominen kehitys on hyvin erilaista eri alueiden välillä.
- Huumeiden tuotannon ja kaupan luonne vaihtelee eri alueiden välillä.
- EU:n ulkorajoille kohdistuu yhä enemmän paineita (huumeiden tuotanto ja kauppa, infektiosairaudet).

#### 4. Sekalainen keinovalikoima

Huumekaupan torjuminen on etusijalla sekä jäsenvaltioissa että hakijamaissa. Se on myös avainasemassa hakijamaiden valmistautuessa jäsenyyteen.

Terveystuotoon liittyvät keinot EU-maissa sisältävät erilaisin kokoonpanoin toteutettavia ehkäisy- ja hoitohankkeita. Yleisten tavoitteiden ja ehkäisytöiminnan todellisuuden (ja laadun) välillä on kuitenkin melkoinen kuilu. Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana jäsenvaltioissa on lisätty hoitopaikkoja ja tehostettu haittojen rajoittamiseen tähtäviä toimia.

Jotkin jäsenvaltiot ovat ottamassa käyttöön kansallisia standardeja, hyväksymismenettelyjä ja ohjeistoja, joiden tarkoituksena on taata kysynnän rajoittamiseen tähtävien keinojen laatu. Hakijamaissa tällaisia aloitteita ei juurikaan ole, ja vähäiset käytettävissä olevat varat suunnataan yleensä lainvalvontaan.

Kaikki hakijamaat eivät tue poliittisesti ja taloudellisesti sellaisia EU-maissa varsin vakiintuneita terveyskeskeisiä lähestymistapoja kuten korvaushoito ja neulanvaihto-ohjelmat. Tämän seurauksena

tarjonnan ja kysynnän rajoittamiseen tähtäävä lähestymistapa on melkoisessa epäsuhdassa. Erityisesti hoidon saatavuus ei ole vielä riittävää kysynnän määrään nähden, sillä haittojen rajoittamistoimien käyttö ei vastaa riskikäyttäytymisen laajuutta, vaikka hyviä käytännön esimerkkejä löytyykin useimmista maista.

Useimmissa hakijamaissa on jo olemassa kansallisten huumestrategioiden tarvitsemat oikeudelliset ja institutionaaliset kehykset, mutta voimavarat hyväksytyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi ovat rajalliset ja niille myönnettävät varat yleensä riittämättömät.

#### 5. EU-maiden lähestymistapa on pitkän kehityksen tulos

Euroopan unionin tämänhetkinen huumeita koskeva lähestymistapa, jossa pyritään tasapainoiseen kysynnän ja tarjonnan rajoittamiseen ja jossa panostetaan kansanterveydellisiin tavoitteisiin, on tulosta 20 vuoden kokemuksesta. Tietoa ovat kartuttaneet jäsenvaltioiden kokemukset heroinin käytön ajoittaisista laajentumisista, suonensisäisten huumeiden käyttäjien todellisista ja mahdollisista HIV- ja hepatiittiepidoioista sekä huumeidenkäytön nopeasti muuttuvista ilmiöistä. Huumeongelman sosiaaliset kustannukset ovat olleet huomattavat ja yliannosten tai infektiosairauksien vuoksi on menetetty monta elämää.

Kuluneina vuosina on pitänyt ratkoa monia ideologisia ja poliittisia kysymyksiä sekä jäsenvaltioissa että jäsenvaltioiden välillä ennen kuin on voitu löytää vastaukset, jotka ovat tällä hetkellä olennainen osa kaikkea huume politiikkaa. Kaikkia ongelmia ei kuitenkaan ole ratkaistu, ja monet vastaukset ovat vasta kehitteillä.

Tämän seurauksena EU:ssa on otettu käyttöön suuri joukko keinoja ja ratkaisumalleja, joita sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa. Toiminnan perustaminen tilanteen harkitulle arvioinnille on tällä hetkellä yhä laajapohjaisemman toimenpidekokonaisuuden ytimenä.

Ajan mittaan näin menetellen saadaan hankitaksi näyttöperustaa, jota tarvitaan nykyisten ja tulevien huume ongelmien kohtaamisessa.

#### 6. Euroopan laajentuneen huume tilanteen asettamat haasteet

Yhdensuuntaisena edellä kuvatun kehityksen kanssa esiin on noussut myös tarve luoda yhteiseurooppalainen lähestymistapa huumeasioille. Tämän prosessin ensimmäinen askel oli Euroopan huumeidenvastaisen komitean (CELAD) perustaminen 1980-luvun lopussa. CELAD laati ensimmäisen Euroopan tason huumeidentorjuntasuunnitelman, jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi Roomassa joulukuussa 1990.

Sitten jäsenvaltioiden välinen yhteistyö huumeiden torjunnassa on lisääntynyt sen jälkeen, kun unionille myönnettiin uusia toimintavaltuuksia Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksissa. Kansallisten huume poliittisten lähestymistapojen koordinoinnissa ovat tärkeässä asemassa olleet myös monet myöhemmät toimintasuunnitelmat, jotka ovat omalta osaltaan edistäneet lähentymistä ja vastavuoroista luottamusta jatkuvan vuoropuhelun tuloksena.

Vuodesta 1991 alkaen on ollut käynnissä Phare-ohjelma, joka tukee Keski- ja Itä-Euroopan maita niiden huumeiden vastaisessa taistelussa. Tuohon aikaan tukea saavat maat katsoivat huumeongelman koskevan niitä itseään vain sikäli kuin oli kyse niiden asemasta 'kauttakulumaina'.

Luxemburgissa joulukuussa 1997 tehdyt päätökset liittymisneuvottelujen aloittamisesta ensimmäisen maaryhmän kanssa ovat merkittävästi muuttaneet EU:n ja hakijamaiden yhteistyön luonnetta, joka on muuttunut entistä 'liittymishakuisemmaksi'. Huume kysymys onkin tällä hetkellä yksi EU:n acquis-kohta oikeus- ja sisäasioiden yhteydessä.

Nyt laajentumisen kynnyksellä Euroopan 'huumeäyttämö' on monimutkaisempi. Euroopan ja kansallisen tason koordinaatiomekanismit ja niille uhrattavat voimavarat ovat edelleenkin varsin rajoitetut. Laajentuneen Euroopan yhteinen lähestymistapa huumeasioissa on käynyt entistä välttämättömämmäksi.

**Teemana huumeet – Drugs in focus** on tilannekatsausten sarja, jota julkaisee Euroopan huumaussaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EHNVS) Lissabonissa. Tilannekatsaukset julkaistaan kuusi kertaa vuodessa Euroopan unionin 11 virallisella kielellä sekä norjaksi. Alkuperäinen kieli on englanti.

**Maksuttomien tilausten yhteydessä** pyydetään tarkentamaan sähköpostin välityksellä ([info@emcdda.eu.int](mailto:info@emcdda.eu.int)), mitä tietoja tarvitaan.

Rua da Cruz de Santa Apolónia, 23–25, 1149-045 Lissabon  
P./fhn (351) 218 11 30 00 • F./fax (351) 218 13 17 11  
[info@emcdda.eu.int](mailto:info@emcdda.eu.int) • <http://www.emcdda.eu.int>

## Johtopäätökset

### EU:n laajentuminen ja huumeet – näkökohtia toimintalinjoiksi

Tässä lyhyessä toimintalinjoja koskevassa katsauksessa esitetään yhteenveto huumeetilanteesta laajentuneessa unionissa sekä esitellään tärkeimmät tietolähteet lisätietoa haluaville. Seuraavia päätelmiä pidetään EU:n poliittisten päättäjien ensisijaisina huolenalueina.

1. Huumeiden käytön lisääntyminen vapaa-aikana ja kokeileminen olennaisena osana nuorisokulttuuria on uusi yleinen suuntaus kaikkialla Euroopassa, ja se edellyttää uutta poliittista kulttuuria yhteiseurooppalaisten vastausten kehittämiseksi.
2. Jos tarkoituksena on välttää vakavia terveysongelmia tulevaisuudessa, on välittömästi panostettava sellaisiin terveyttä koskeviin ratkaisumalleihin, jotka kattavat kaikki huumeilmiön osatekijät. Tämä koskee erityisesti hakijamaita.
3. Kansallisella tasolla kehiteltävät lähestymistavat on saatava parempaan tasapainoon ja keskenään yhteensopivammiksi.

Tämä voi perustua vain tilanteen parempaan ymmärtämiseen ja oikeaksi havaittuihin käytäntöihin.

4. Yhä monimutkaisempaan kokonaistilanteeseen vastaamiseksi laajentuneessa EU:ssa on tarpeen luoda vahvemmat poliittiset ja taloudelliset puitteet, joiden avulla voidaan paikallisesti sovitettujen lähestymistapojen pohjalta tarttua yhteisiin työvälineisiin.
5. Tarjontaa ja kysyntää samoin kuin tiedotusta ja arviointia koskevien EU:n standardien ja välineiden virallinen hyväksyminen on olennaisen tärkeää hyväksi havaittujen lähestymistapojen (parhaat käytännöt) käyttöönottamiseksi.
6. Laajentuminen antaa Euroopan unionille ainutlaatuisen tilaisuuden paneutua Euroopan huumeilmiön koko moninaisuuteen innovatiivisen ja integroidun lähestymistavan avulla.

## Lähteet

**Euroopan huumaussaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EHNVS:n)**, *Vuosiraportti Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaiden huumeetilanteesta*, Lissabon, 2002.

**Euroopan huumaussaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EHNVS:n)**, 'Hakijamaiden kansalliset raportit 1999, 2000 ja 2002', Lissabon, 2002.

**Euroopan epidemiologinen Aidsin seurantakeskus**, 'HIV/AIDS surveillance in Europe', puolivuotisraportti 2002, n:o 67.

**ODCCP**, *World drug report*, 2000.

**UNODC**, *Global illicit drugs trends*, 2002.

**UNAIDS**, *Tiedote 2002: Eastern Europe and Central Asia*.

**UNAIDS**, 'Drug abuse and HIV/AIDS: lessons learned', Case studies booklet, Central and eastern Europe and the central Asian States, *UNAIDS Best Practice Collection, ODCCP Studies on Drugs and Crime*, Monographs, New York, 2001.

**Hibell, B., Andersson, B., Ahlstrom, S., Balakireva, O., Bjarnason, T., Kokkevi, A. and Morgan, M.**, 'The 1999 ESPAD Report', Alcohol and Other Drug Use among Students in 30 European Countries, The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, The Pampidou Group at the Council of Europe, Tukholma, 2000, s. 362.

**Hibell, B., Andersson, B., Bjarnason, T., Kokkevi, A., Morgan, M. and Narusk, A.**, 'The 1995 ESPAD report', Alcohol and Other Drug Use among Students in 30 European Countries, The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, The Pampidou Group at the Council of Europe, Tukholma, 1997, s. 290.

'Addiction research in central and eastern Europe', *European Addiction Research*, 8(4), Karger Ed., marraskuu 2002, s. 157–189.

**Tossmann, P., Boldt, S. and Tensil, M. D.**, 'The use of drugs within the techno party scene in European metropolitan cities', *European Addiction Research*, 7(1), Karger Ed., 2001, s. 2–23.

## Verhkolinkit

Yksinomaan hakijamaille tarkoitettu EHNVS:n web-sivusto: <http://candidates.emcdda.eu.int>

Yhdistyneiden Kansakuntien huumaussaine- ja rikollisuustoimisto: <http://www.unodc.org/odccp/index.html>

Euroopan epidemiologinen Aidsin seurantakeskus ja WHO:n UNAIDSin yhteistyokeskus: <http://www.eurohiv.org/>

Maailman terveysjärjestö: [http://www.who.int/substance\\_abuse/](http://www.who.int/substance_abuse/)

Pampidou-ryhmä: [http://www.coe.int/T/E/Social\\_cohesion/Pampidou\\_Group/](http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/Pampidou_Group/)



Julkaisuutoimisto

[Publications.eu.int](http://Publications.eu.int)

**Virallinen julkaisija:** Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

© Euroopan huumaussaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, 2003.

**Johtaja:** Georges Estievenart.

**Toimittajat:** Joëlle Vanderauwera, Alexis Goosdeel.

**Tekijät:** Alexis Goosdeel, Paul Griffiths, Henri Bergeron, Margareta Nilson, Dagmar Hedrich, Roumen Sedefov.

**Graafinen suunnittelu:** Dutton Merrifield Ltd, Yhdistynyt kuningaskunta.

Printed in Italy