



Teemana huumeet

Koordinointi – avaintekijä kansallisessa ja EU:n huume politiikassa

Kansalliset vastaukset kansainvälisiin huutoihin

Euroopan unionin uuden perussopimuksen luonnostelu tarjoaa poikkeuksellisen mahdollisuuden nostaa huume politiikan prioriteettia unionissa. Vaikka jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on lisääntynyt Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten antamien uusien valtuuksien tuloksena, tilaa on vielä kansallisten huume strategioiden laajemmalle linjaamiselle ja paremmalle koordinoinnille jäsenvaltioiden välillä.

Lisäksi laajentuminen tuo mukanaan uusia haasteita EU:n huume strategiaan. Syitä ovat huume kaupan lisääntymisriski

ehdokasmaiden kautta, huumeiden väärinkäytön entisestään kasvava ongelma tulevissa jäsenvaltioissa sekä huumeiden aiheuttamat terveysongelmat esimerkiksi tarttuvien tautien leviämisen muodossa.

Molemmat näistä huolenaiheista korostavat vankkaa tarvetta päästä huume asioista sopimukseen (*acquis*), jotta voidaan luoda perusta yhteiselle huume strategialle sekä nykyisissä että tulevissa jäsenvaltioissa.

Paikallisen, kansallisen ja kansainvälisen koordinoinnin tarpeesta huumeiden torjumiseksi vallitsee kansainvälinen yksimielisyys.

On kuitenkin epäselvää, mitä koordinointiin tarkkaan ottaen pitäisi sisältyä ja mitkä olisivat kansallisten koordinointielinten ja koordinoidijien roolit. Tämä epäselvyys on esteenä kansainvälisen yhteistyön edelleenkehittämiselle huumeiden torjunnassa.

Vaikka kaikilla EU-valtioilla on käytössään joitakin koordinointimekanismien muotoja,

”Tiedämme, että vankat koordinointijärjestelmät paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla ovat merkittävä keino, kun saatetaan yhteen huume politiikan eri osa-alueet – hoito ja sosiaaliset interventiot sekä laillisuusvalvonta. Meidän on tutkittava nykyisiä mekanismejamme tarkasti ja kysyttävä itseltämme, onko niissä parannettavaa.”

Georges Estievenart
EHNVS:n johtaja

maiden välillä on huomattavaa vaihtelua koordinoinnin laajuudessa ja toteuttamistavoissa. Jotkin valtiot, mutta eivät kaikki, ovat nimittäneet kansallisia huume koordinaattoreita ja perustaneet erityisiä koordinointiyksiköitä.

Joistakin valtioista puuttuvat koordinointimekanismit, jotka käsittäisivät kaikki huume politiikan toimialat, mukaan lukien laillisuuden valvonta sekä terveydelliset ja sosiaaliset asiat.

”Koska EU:n laajentuminen lähestyy, on tärkeämpää kuin koskaan, että käytössämme on yhteinen toimintalinja huumeiden aiheuttamaa uhkaa vastaan. Pyrkimyksenä on koordinointi sekä maiden sisällä että niiden välillä on ratkaisevaa tehokkaassa huume politiikassa.”

Marcel Reimen
Puheenjohtaja EHNVS:n hallintoneuvoston

Keskeiset toimintalinjat lyhyesti

1. On laajasti tunnettua, että koordinointi on tehokkaan huumausainepolitiikan kulmakivi.
2. EU:n tulevaisuuskonventin kokouksessa tarjoutuu mahdollisuus antaa huumeiden torjunnalle aikaisempaa tärkeämpi sija EU:n tasolla.
3. EU:n laajentuminen on keskeinen haaste huumeiden torjunnassa, ja se edellyttää, että EU tarjoaa tuleville jäsenvaltioille vahvan huume politiikan linjan.
4. Kaikki EU-valtiot ilmoittavat, että niillä on käytössä mekanismit kansallisen huume politiikkansa koordinointiseksi.
5. Lähes kaikki EU-maat ovat todenneet koordinointimekanismissa kattavan kaikki huume politiikan toimialat.
6. Euroopan unionin huumausaineiden torjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa (vuosiksi 2000–2004) kehoitetaan vahvistamaan kansallisen huume politiikan koordinointimekanismeja.

Huumeepolitiikan koordinointi – yleiskatsaus

1. Huumeepolitiikan koordinoinnin tarve on laajasti tiedossa

Viimeisten 15 vuoden aikana on kehittynyt kansainvälinen yksimielisyys tarpeesta toimia koordinoitusti ja monialaisesti huumeiden väärinkäytön ja laittomien huumeiden tarjonnan torjumiseksi. Koordinoitun toiminnan merkitys todettiin ensimmäisen kerran kansainvälisessä sopimuksessa vuonna 1987, kun Yhdistyneet Kansakunnat antoi laajan, monialaisen yleiskatsauksen huumeiden väärinkäytön valvonnan tulevasta toimista (Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control). Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin myöhemmin tekemissä kansainvälisissä sopimuksissa koordinoinnin katsotaan olevan tasapainoisen ja laaja-alaisen huumeepolitiikan kulmakivi, viimeksi vuonna 1998 YK:n julistuksessa huumeiden kysynnän vähentämisen periaatteista (Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction, UNGASS).

Euroopan unionissa sekä kansallisen että kansainvälisen koordinoinnin tarve hyväksytään laajasti. Jäsenvaltiot ovat ryhtyneet toimenpiteisiin koordinoitakseen maansa huumeepolitiikkaa hyväksymällä kansallisia huumeisiin liittyviä toimintalinjoja

ja strategioita, perustamalla keskushallinnon koordinoituyksiköitä ja nimittämällä kansallisia huumeekoordinaattoreita. Euroopan unionin huumeainestategia vuosiksi 2000–2004 vahvistaa koordinoinnin merkitystä ja tarjoaa valtuutusta parannusten tekemiseen.

Kansainvälisestä yksimielisyydestä huolimatta epäselvyyttä on siitä, mitä koordinointiin tarkkaan ottaen pitäisi sisältyä. Koordinointi on huonosti määritelty ja vaikeasti mitattava käsite. Se on ehkäpä näkyvintä, kun sitä ei ole. Vuonna 2001 julkaistun EHNVS-raportin mukaan koordinointi huumealalla määriteltiin kansallisen huumeiden vastaisen työn eri toimijatahojen organisoimiseksi tai integroimiseksi tavoitteena työn yhdenmukaistaminen ja ainakin välillisesti lisääntyvä tehokkuus. Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat tehneet omat tulkintansa asiasta, ja maiden välillä on merkittäviä eroja siinä, kuinka huumeepolitiikan koordinoinnin periaatetta toteutetaan.

Tutkimuksen mukaan huumeisiin liittyvässä valvonnassa ja hoidossa koordinointi voidaan sekoittaa tiedonvaihtoon tai yksinkertaiseen yhteistyöhön. Laittomien huumeiden tarjonnan ja huumeiden väärinkäytön torjumisen edistämiseksi huumealalla tarvitaan yksimielisyyttä,

jotta koordinoinnille voidaan luoda yhteinen määritelmä.

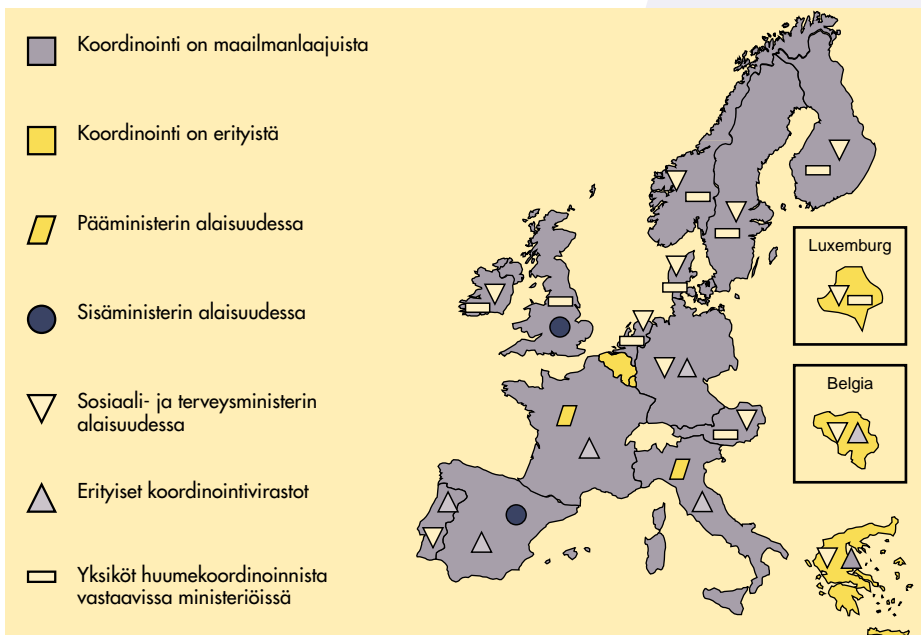
2. Poikkeuksellinen mahdollisuus lujittaa huumeepolitiikan koordinointia

EU:n tulevaisuuskonventin kokous, jossa luonnostellaan uusi perussopimus ja kattava säännöstö EU:lle, tarjoaa poikkeuksellisen tilaisuuden lujittaa huumeekoordinointia Euroopan unionin tasolla. Se periaate, että huumeisiin liittyvän toiminnan pitäisi olla laaja-alaista, tasapainoista ja koordinoitua, on jo tunnustettu EU:n tasolla ja toteutettu monissa maissa, mutta siltä puuttuu oikeusperusta.

Yhteistyö jäsenvaltioiden välillä on kasvanut Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten tarjoamien valtuuksien tuloksena. Silti kansalliset huumeita koskevat toimintalinjat ja strategiat voisivat lähentyä edelleen huomattavasti. Myös koordinointia maiden sisällä ja niiden välillä voisi olla laajemmin. Heikot tai huonosti määritellyt koordinoitijärjestelmät olisivat huumeiden tehokkaan torjunnan menettänyt mahdollisuus laajentuneessa Euroopassa.

Uuden perustason sopimuksen laatiminen Euroopan unionille tarjoaa mahdollisuuden sisällyttää Euroopan unionin lainsäädäntöön merkittävä rooli kansainväliselle koordinaatiolle ja edistää yhteistä strategiaa huumeiden torjunnassa.

Huumeekoordinoinnin strategiat Euroopan unionin alueella



3. Yhteinen linja huumeiden torjunnassa on välttämätöntä Euroopan unionin laajentumisen kannalta

Euroopan unionin tuleva laajentuminen, joka käsittää kymmenen uutta maata ja 75 miljoonaa asukasta, tarjoaa uusia haasteita pyrkimyksiin torjua huumeita. Huolta aiheuttaa laajentumisen mukanaan tuomista riskeistä, jotka liittyvät huumeakauppaan, erityisesti Keski- ja Itä-Euroopasta ja niiden kautta. Balkanin reitillä ja Keski-Euroopassa tehdyt suuret huumeakavarit vahvistavat käsitystä alueen pysyvistä roolista heroiinin ja muiden laittomien aineiden kuljetuksessa ja varastoinnissa. Tämän vuoksi huumeakaupan torjuminen on tärkeää valmisteltaessa ehdokasmaita EU-jäsenyyteen.

Samanaikaisesti huumeiden viihdekäyttö ja huumekeoilut yleistyvät osana nuorisokulttuuria useimmissa ehdokasmaissa. Huumeidenkäytön, mukaan lukien opiaattien pistoskäytön, yleisyys näissä maissa on nyt lähestymässä EU:n jäsenvaltioiden tasoa. Huumeiden viihdekäyttö on huolestuttavaa, mutta opiaattien pistoskäytön yleistyminen on huomattavasti vakavampi ongelma, koska se on yhteydessä tarttuvien tautien leviämiseen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen.

Ehdokasmaita vaaditaan hyväksymään huumausaineita koskeva säännöstö eli *acquis communautaire*. Komission ja EHNVS:n aloittama läheinen yhteistyö näiden maiden kanssa on ratkaisevaa, mutta itsessään riittämätöntä.

Laajentumisen yhteydessä korostuu hyvin määriteltujen, vankkojen koordinoitumismekanismien tarve sekä kansallisella että EU:n tasolla. Monissa tapauksissa olemassa olevat mekanismit eivät riitä vastaamaan tuleviin haasteisiin, vaan niitä on kehitettävä edelleen.

4. Kansalliset huumeiden torjunnan strategiat EU-maissa perustuvat yhteisiin periaatteisiin, mutta niiden toteuttaminen vaihtelee huomattavasti

Kaikki EU-maat ovat hyväksyneet periaatteen, jonka mukaan koordinointi on keskeinen tekijä kansallisessa huumeepolitiikassa. Jokaisessa valtiossa on ministeriöiden välinen komitea, joka toimii foorumina huipputasoisen politiikan koordinoitua varten. Seuraavaksi alemmalla tasolla monet maat ovat perustaneet keskushallinnon koordinoitumismekanismien toteuttamaan politiikkaa ja antamaan teknistä neuvontaa ministereille.

Huolimatta näistä merkeistä, jotka kertovat hallinnon kasvaneesta sitoutumisesta koordinoitumisen periaatteeseen, käsitettä tulkitaan eri tavoin eri maissa. Tuoreessa EHNVS:n tekemässä, 16⁽¹⁾ koordinoitumismekanismien ominaisuuksia koskevassa katsauksessa havaittiin monia erilaisia käytössä olevia toimintamalleja. Seitsemään maahan on perustettu erityiset huumeekoordinoinnin virastot, kun taas yhdeksässä muussa maassa koordinointi on olemassa olevien virastojen tai yksiköiden vastuulla ministeriö- tai hallitustasolla.

Vastaavasti maiden välillä on eroja siinä, minkä ministeriön vastuulla huumeepolitiikan koordinointi on. Huumeepolitiikan koordinointi kuuluu istuvan hallituksen ministerille 14 maassa⁽²⁾, kun taas kahdessa maassa (Ranska ja Italia) siitä vastaa pääministeri.

Kymmenen maata on nyt nimittänyt hallituksen huumeiden vastaisen toiminnan koordinoitua varten virallisen vastuuhenkilön, jota voidaan pitää kansallisena huumeekoordinaattorina. Jäsenvaltioilla on vapaus päättää koordinaattorin täsmällisestä asemasta ja roolista omien organisatoristen kulttuuriensa, toimintakäytäntöjensä ja prioriteettien mukaan. Näin ollen kansallisten koordinaattorien vastuuala vaihtelee huomattavasti maittäin. Kuudessa maassa huumeekoordinoinnin roolia ei ole selkeästi määritetty.

Huumausaineita koskevassa Euroopan unionin toimintasuunnitelmassa (vuosiksi 2000–2004) toistetaan Mitterrandin kehoitus vuodelta 1989 nimittää kansallisen tason huumeekoordinoinnin. Lisäksi siinä suositellaan, että kansalliset koordinaattorit tai huumeepolitiikan koordinoitumismekanismien vastuuhenkilöt kokoontuisivat kahdesti vuodessa horisontaalisen huumausainetyöryhmän puitteissa vaihtaakseen tietoja ja tarkastellakseen mahdollisuuksia lisätä yhteistyötä.

5. Kattavatko nykyiset koordinoitumismekanismit kaikki huumeepolitiikan toimialat?

Vuonna 1992 hyväksytty toinen EU:n huumeiden torjunnan ohjelma sisältää useita suosituksia, jotka liittyvät huumeiden torjunnan koordinoitumismekanismiin. Siinä nimenomaan viitataan koordinoitumismekanismien tarpeeseen huumeikaupan torjumisesta vastaavien ja hoito-ohjelmista vastaavien viranomaisten välillä. Siinä suositellaan, että näiden koordinoitumismekanismien pitäisi kattaa kaikki huumeepolitiikan näkökohdat, mukaan lukien sosiaaliset ja hoitointerventiot, laillisuusvalvonta ja kansainvälinen yhteistyö, sekä helpottaa tiedonvaihtoa hallinnon eri aloilla (ja kansainvälisesti).

Yhdenmukaisesti näiden suositusten kanssa suurin osa EU-maista raportoi, että niillä on nyt käytössä kaikki huumeepolitiikan toimialat kattavat mekanismit.

Kun monet erilaiset virastot ja organisaatiot ovat mukana toteuttamassa politiikkaa, tehokas koordinointi on ratkaiseva tekijä julkisen hallinnon johtamisessa. Tämä pätee erityisesti huumeepolitiikkaan, jossa on mukana monia eri alan toimijoita suorittamassa toisiinsa liittyviä mutta erillisiä toimia, joilla on tarkoitus käsitellä tätä monimutkaista ja monitahoista ilmiötä. Työtä on tehtävä edelleen, jotta varmistetaan koordinoitumismekanismien tosiasiallisesta laaja-alaisuudesta.

6. Huumeepolitiikkaa koordinoivien mekanismien tehokkuus

Koordinoitumismekanismien tarpeesta huumeiden torjunnassa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla vallitsee yksimielisyys, mutta vähemmän tiedetään siitä, mitkä ovat tehokkaimmat toimintatavat. Kaikissa EU-maissa on käytössä jokin koordinoitumismekanismi muoto paikallisella ja kansallisella tasolla. Nämä mekanismit eivät kuitenkaan ole aina monialaisia niin, että ne sisältäisivät terveydelliset ja sosiaaliset interventiot sekä laillisuusvalvonnan. Eri valtioiden välillä on myös huomattavaa vaihtelua siinä, kuinka paljon valtaa kansalliset koordinaattorit ja keskushallinnon koordinoitumismekanismit käyttävät.

EU:n huumeidentorjuntaohjelmassa otettiin vuonna 1992 esille ajatus siitä, että jäsenvaltiot vertailisivat kokemuksiaan koordinoitumismekanismiensä tehokkuudesta. Yli kymmenen vuotta myöhemmin huumausaineita koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa (vuosiksi 2000–2004) kehoitetaan jälleen, että nykyisiä koordinoitumismekanismien arvioitaisiin ja että jäsenvaltiot vahvistaisivat kansallisia huumeepolitiikan koordinoitumismekanismiaan. Toimintasuunnitelman puolivälin arviointi vuonna 2002 etenee pidemmälle ja tunnistaa tarpeen koordinoitua paremmin laillisuusvalvontaa jäsenvaltioissa samoin kuin parantaa koordinoitua EU:n tasolla kauttaaltaan kaikkien huumeepolitiikan toimialojen osalta.

Näiden vaatimusten kannalta on toivottavaa, että koordinoitumismekanismien tehokkuutta tutkittaisiin lisää. Tutkimuksen avulla pitäisi voida varmistaa, että uudet pyrkimykset vahvistaa koordinoitua saavat aikaan todellista parannusta.

(1) 15 EU:n jäsenvaltiota sekä Norja.

(2) 13 EU:n jäsenvaltiota sekä Norja.

Teemana huumeet – Drugs in focus on tilannekatsausten sarja, jota julkaisee Euroopan huumeaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EHNV) 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), mitä tietoja tarvitaan.

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

Johtopäätökset

Kansallisten ja kansainvälisten huumeidentorjuntapyrkimysten koordinointi – näkökohtia toimintalinjoiksi

1. Huume politiikan koordinoitiin sisältyvien asioiden määrittäminen edellyttää vielä lisätyötä.
2. Euroopan unionin perussopimuksen uudelleenluonnostelu tarjoaa mahdollisuuden vahvistaa yhteistä toimintalinjaa huumeiden torjunnassa.
3. Koordinoitua on tehostettava ja se on turvattava EU:n tasolla kaikissa jäsenvaltioissa tulevan laajentumisen yhteydessä.
4. Huume politiikan koordinoitimekanismit vaihtelevat huomattavasti maiden välillä, eivätkä kaikki maat ole nimitäneet kansallista koordinaattoria.
5. Koordinoitua on katettava kaikki kansallisen huume politiikan toimialat, mukaan lukien terveydenhuolto, sosiaaliasiat, laillisuusvalvonta ja kansainvälinen yhteistyö.
6. Nykyisten huumeidentorjuntamekanismien tutkiminen sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla on edellytyksenä sille, että parannusta saadaan aikaan.

Tärkeimmät lähteet

1. Euroopan unionin huumeaineestrategia (2000–2004), *Cordroque*, 64, joulukuu 1999.
2. Huumeaineiden torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma (2000–2004), *Cordroque*, 32, kesäkuu 2000.
3. Euroopan komissio, "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille huumeaineiden torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman väliarvioinnista" (2000–2004), KOM(2002) 599 lopullinen, marraskuu 2002.
4. Euroopan huumeaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA), "EU:n laajentuminen ja huumeet – haasteet ja tulevaisuudennäkymät", *Teemana huumeet*, joka toinen kuukausi ilmestyvä tiedote, maaliskuuhuhtikuu 2003.
5. Euroopan huumeaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA), "Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union", kuvaileva katsaus, marraskuu 2002.
6. Reitoxin kansalliset raportit vuosilta 2000, 2001 ja 2002.
7. EMCDDA:n henkilökunnan tekemät kansallisten koordinoijien haastattelut, 2002.
8. Yhdistyneet Kansakunnat, "Yhdistyneiden Kansakuntien laaja ja monitieteinen yleiskatsaus huumeidenkäytön valvonnan tulevista toimista" (United Nations Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control), 1987.
9. UNGASS, YK:n yleiskokouksen erityisistunto (UNGASS), julistus huumeaineiden kysynnän vähentämistä koskevista suuntaantavista periaatteista (Declaration on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction), 1988.
10. Euroopan huumeaineiden vastainen komitea (CELAD), eurooppalainen huumeiden vastainen ohjelma, 1990.
11. Euroopan huumeaineiden vastainen komitea (CELAD), toinen eurooppalainen huumeiden vastainen ohjelma, 1992.
12. Estievenart, G., *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*, European University Institute, Florence, Martinus Nyhoff, 1995.
13. Thomas W. Malone ja Kevin Crowston, *The Interdisciplinary Study of Coordination*, marraskuu 1993.

Verkkolinkit

Kohdat 1, 2, ja 3 ovat osoitteessa www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml

Kohta 4 on osoitteessa www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml

Kohta 5 on osoitteessa http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml

Kohta 9 on osoitteessa www.un.org/ga/20special/demand.htm



VIRALLINEN JULKAISIJA: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto
© Euroopan huumeaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, 2003
JOHTAJA: Georges Estievenart
TOIMITTAJAT: Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard
TEKIJÄT: Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron
GRAAFINEN SUUNNITTELU: Dutton Merrifield Ltd, UK
Printed in Italy