emcdda.europa.eu

22

ISSN 1681-6390

Teemana huumeet

Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen tilannekatsaus

Uusien psykoaktiivisten aineiden haasteisiin vastaaminen

Valvonnanalaiset aineet on määriteltävä selvästi rikoslainsäädännössä. Lakisääteisen valvonnan ulkopuolisen psykoaktiivisen aineen löytäminen voi tarjota toimittajille voittomahdollisuuksia, mutta myös arvaamattoman riskin käyttäjien terveydelle. Kun viranomaiset tunnistavat nämä aineet, ne lisätään valvottujen aineiden luetteloon, ja kehä alkaa uudelleen alusta. Viimeaikaisen kehityksen myötä orgaanisia kemikaaleja on mahdollista valmistaa edullisesti. Toisaalta internet tarjoaa tehokkaita tiedonvaihto- ja markkinointimahdollisuuksia. Siksi uusia psykoaktiivisia aineita tulee saataville ennennäkemättömän nopeasti. Näitä aineita voidaan markkinoida huumausainetarvikkeisiin erikoistuvissa kaupoissa kaupunkien keskustoissa ja helposti perustettavilla verkkosivustoilla, joiden avulla uuden huumausaineen käyttö voi levitä nopeasti maiden sisällä ja kansainvälisesti. Nopeus, jolla uusia psykoaktiivisia aineita voi syntyä ja levitä, haastaa vakiintuneen lainsäädäntömenettelyn, jolla aineita pyritään valvomaan kussakin maassa. Huumausaineiden toimittajat tekevät huomattavaa voittoa niiden kuukausien aikana, joka kuluu uuden aineen saamiseen rikoslainsäädännön alaiseen valvontaan ja jolloin uuden aineen käyttöön liittyviä riskejä ei ole vielä määritetty. Päätöksentekijät vaativat uusia, nopeampia ja tehokkaampia huumausaineiden valvontamenetelmiä kansanterveyden suojelemiseksi ja estämään toimittajia – jos mahdollista – keksimästä uusia aineita kiertokulun jatkamiseksi.

Jäsenvaltiot tarvitsevat valmiudet markkinoille tulevien yhä monimuotoisempien ja monimutkaisempien uusien aineiden nopeaan tunnistamiseen ja tieteelliseen arviointiin. Jäsenvaltioiden reagointijärjestelmät on optimoitava toimimaan tehokkaasti ja järkevästi kansanterveyden suojelemiseksi mahdollisimman vähäisin haittavaikutuksin. Valvonta huumelainsäädännön nojalla on yksi monista tavoista päästä tähän.

Wolfgang Götz,
EMCDDA:n johtaja

Määritelmä

Uusi psykoaktiivinen aine on uusi huumausaine tai psykotrooppinen aine puhtaassa muodossa tai valmisteessa, joka ei ole Yhdistyneiden Kansakuntien vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen tai vuoden 1971 psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen valvonnan alainen mutta joka voi aiheuttaa kansanterveydelle uhan, joka on verrattavissa uhkaan, jollaisen näissä yleissopimuksissa luetellut aineet voivat aiheuttaa (neuvoston päätös 2005/387/YOS).

Avainkohdat yhdellä silmäyksellä

1. Uusien psykoaktiivisten aineiden löytäminen ja tunnistaminen ei ole helppoa rikoslaboratorioille. Tuotteiden testaaminen tuntemattomien ja odottamattomien aineiden varalta on aikaa vievää, monimutkaista ja kallista. Tämä voi vaikeuttaa lainsäätäjien ja lainvalvontaviranomaisten kohdistettuja ja nopeita vastaiskuja.

2. Kaikkien luvattomien psykoaktiivisten aineiden kriminalisoiminen ei ole lainsäädännöllisesti mahdollista. Tämän vuoksi lainsäädäntö ei voi olla ennakoivaa, vaan lainsäädännöllä voidaan vain reagoida aineisiin niiden ilmaantuessa markkinoille.

3. Uudet psykoaktiiviset aineet voivat aiheuttaa vaaraa yksilön terveydelle ja kansanterveydelle sekä sosiaalisia riskejä, jotka vaikuttavat yhteiskuntaan laajemmin. Niihin liittyvistä riskeistä ei kuitenkaan ole tietoa siinä vaiheessa, kun ne ilmaantuvat markkinoille ensimmäistä kertaa.

4. Aineen huumelainsäädännön alaiseen valvontaan saamiseen tarvittava lainsäädäntömenettely vaatii aikaa, joissakin maissa jopa yli vuoden.

5. Uuden psykoaktiivisen aineen valvonta saattaa aiheuttaa tahattomia ja ei-toivottuja seurauksia. Se voi saada huumausaineiden käyttäjät etsimään ja huumausaineiden tuottajat jakelemaan korvaavaa ainetta, joka ei ole valvonnan alainen ja joka saattaa olla edeltäjäänsä haitallisempi.

6. Muut valvontakeinot saattavat olla nopeampia, mutta niistä puuttuvat rangaistusseuraamukset, joiden avulla voitaisiin saada aikaan sama pelotevaikutus ja ehkäistä terveysriskejä. Ne eivät ehkä olisi myöskään tehokkaita keinoja ehkäistä tai lopettaa uuden aineen markkinointi ja jakelu.

1 Varhaisen varoituksen järjestelmät

Euroopassa on käytössä varhaisen varoituksen järjestelmiä uusien psykoaktiivisten aineiden varalta sekä EU:n että kansallisella tasolla. Vuonna 1997 perustettu EU:n varhaisen varoituksen järjestelmä on käytössä EMCDDA:ssa ja Europolissa, ja sen perustana ovat kansalliset järjestelmät. Se on monitieteinen verkosto, joka kerää, arvioi ja välittää edelleen nopeasti tietoja uusista huumausaineista ja niitä sisältävistä tuotteista. Kahden viimeisen vuoden aikana Euroopassa on tunnistettu ennätysmäärä uusia aineita ensimmäistä kertaa: 24 vuonna 2009 ja 41 vuonna 2010 (katso kaavio). EU:n tasolla valvotaan nyt noin 150:tä ainetta.

Kansallisissa varhaisen varoituksen järjestelmissä on erilaisia rakenteita tai osia kansallisten erityistarpeiden ja prioriteettien mukaan, mutta ne palvelevat myös eurooppalaisen järjestelmän tarpeita. Eri puolilla Eurooppaa käytössä olevat varhaisen varoituksen järjestelmät poikkeavat toisistaan usein eri tavoin, muun muassa oikeusperustan, valtionhallinnollisen sijainnin (terveydenhuollon tai lainvalvonnan elimissä), kattavuuden (paikallinen, alueellinen tai kansallinen) ja niihin kohdistettujen resurssien mukaan. Myös järjestelmien kokoonpano ja kapasiteetti on maakohtainen. Joihinkin järjestelmiin sisältyy esimerkiksi vahvat rikostekniset ja toksikologiset verkostot, joissakin järjestelmissä valvotaan käyttäjiltä kerättyjä näytteitä ja joihinkin järjestelmiin on liitetty nopean toiminnan mekanismi. Kansallisia varhaisen varoituksen järjestelmiä voidaan vahvistaa kvantitatiivisilla huumausaineiden seurannan indikaattoreilla, kvalitatiivisella tutkimuksella ja monitieteellisillä tietolähteillä, joita voivat olla esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaiset, lainvalvontaorganisaatiot ja riippumattomat tutkijat. Niissä voidaan käyttää uusimpia analyysimenetelmiä ja tekniikoita, ja ne voivat hyötyä tehokkaasta ja nopeasta tiedonvaihdosta kaikkien kumppanien välillä.

2 Ennakoiva valvonta

Rikoslainsäädännön nojalla valvottavat psykoaktiiviset aineet on määriteltävä tarkasti. Tämän vaatimuksen taustalla on periaate, jota suojellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja joidenkin maiden perustuslaissa: ketään ei saa tuomita rikkomuksesta, joka ei ollut rikos oikeudenkäynnin ajankohtana. Sen perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on määrännyt, että rikkomukset on määriteltävä rikoslaissa erittäin tarkasti. Siten huumelainsäädännön nojalla ei voida valvoa sellaisia aineita, joita ei ole lueteltu laissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rikkomuksen tiettyjä elementtejä voidaan kuitenkin selventää ja liittää rikkomuksen alkuperäiseen määritelmään. Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytetään aineiden kemikaaliryhmien geneerisiä määritelmiä. Valvottujen huumausaineiden analogit tai johdannaiset voivat tarkoittaa aineita, joiden rakenne tai vaikutukset ovat samankaltaiset, ja ne kattavat siksi suuremman valikoiman aineita kuin geneerinen määritelmä. Näitä voidaan soveltaa kaikkien huumelainsäädännön nojalla valvottujen aineiden kanssa (kuten Bulgariassa ja Norjassa), valikoituihin luokkiin sisältyvien aineiden kanssa (Latvia ja Malta) tai vain yhteen pieneen ryhmään sisältyvien aineiden kanssa (Luxemburg). Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat kuitenkin, että niiden olisi vaikea käyttää geneeristä määritelmää, koska sen vuoksi jouduttaisiin muuttamaan primaarilainsäädäntöä tai koska se saattaisi olla ristiriidassa perustuslain periaatteiden kanssa. Irlannissa säädettiin vuonna 2010 laki, joka kieltää kaikkien ihmisille tarkoitettujen riippuvuutta aiheuttavien tai haitallisten psykoaktiivisten aineiden myynnin, ja Puola kielsi kopioläkkeiden markkinoinnin. Tätä lähestymistapaa on liian aikaista arvioida perusteellisesti.

3 Riskien arvioiminen

Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa on käytössä kansallisia järjestelmiä, joilla arvioidaan uusien psykoaktiivisten aineiden riskejä. Näissä järjestelmissä tutkitaan terveyteen kohdistuvat ja sosiaaliset riskit, joita uudet aineet aiheuttavat eri vaiheissa valmistuksesta ja kuljetuksesta käyttöön. Järjestelmissä voidaan arvioida myös mahdollista järjestäytyneen rikollisuuden osallisuutta sekä mahdollisten valvontatoimien seurauksia. Kuusi niistä 26 valtiosta, joista tietoja on saatavilla, ilmoitti, ettei lakisääteiseen valvontamenetelmään sisälly riskien arviointijärjestelmää. Kuuden valtion huumelainsäädännössä viitataan suoraan riskien arviointijärjestelmään, seitsemässä valtiossa järjestelmä on puolivirallinen, ja seitsemässä valtiossa arviointi voidaan toteuttaa *ad hoc* -pohjalta. Useimmissa maissa arvioinnin toteutuksesta vastaavat virkamiehet, mutta neljässä maassa (Unkari, Alankomaat, Itävalta, Yhdistynyt kuningaskunta) toteutuksesta vastaavat riippumattomat tieteelliset laitokset.

Noin puolessa EU:n jäsenvaltioista aineet eritellään oikeudellisesti sen mukaan, kuinka paljon haittaa ne voivat aiheuttaa. Riskien arvioinnista voi olla apua aineiden tarkassa luokittelussa ja kerrottaessa aineiden haitoista väestölle. Väitetyistä haitoista kertominen tiedotusvälineissä saattaa lisätä valvontalainsäädäntöön kohdistuvaa painetta, ennen kuin tosiasiat tiedetään. On olemassa näyttöä siitä, että uusien psykoaktiivisten aineiden käyttäjiä on suhteellisen vähän. Siksi on tärkeää varoa menettämästä uskottavuutta aineiden riskejä liioittelemalla. Joissakin maissa arvioidaan luokittelun oikeellisuus myöhemmin, kun uusia tietoja on käytettävissä.

4 Nopeammin – mutta valvotusti

Uuden aineen valvonnan alaisuuteen saamiseen kuluva aika määräytyy noudatettavan menettelyn, asiaan liittyvän lainsäädännön luonteen ja vaaditun hyväksyntätason mukaan. Esimerkiksi monimutkainen menettely, jolla muutetaan parlamenttilakia ja joka vaatii valtion päämiehen vahvistuksen, vie kauemmin aikaa kuin yksinkertainen menettely, jolla muutetaan ministerin allekirjoittamaa asetusta. Saksassa ja Alankomaissa on kehitetty menettelystä johtuvien viivästysten välttämiseksi yhden ministerin – ei koko hallituksen – vahvistuksen vaativia hätäjärjestelmiä, joiden avulla aine voidaan määrätä tilapäisesti valvottavaksi vuoden ajaksi. Jos pysyvää valvontaa varten tarvittavaa menettelyä ei toteuteta vuoden kuluessa, rajoituksen voimassaolo päättyy. Useissa muissa maissa on nopeutetun käsittelyn järjestelmiä, joiden nojalla aineet voidaan saada pysyvän valvonnan piiriin lyhentämällä lainsäädäntöprosessin aikana käytettävien määriteltyjen kuulemisjaksojen

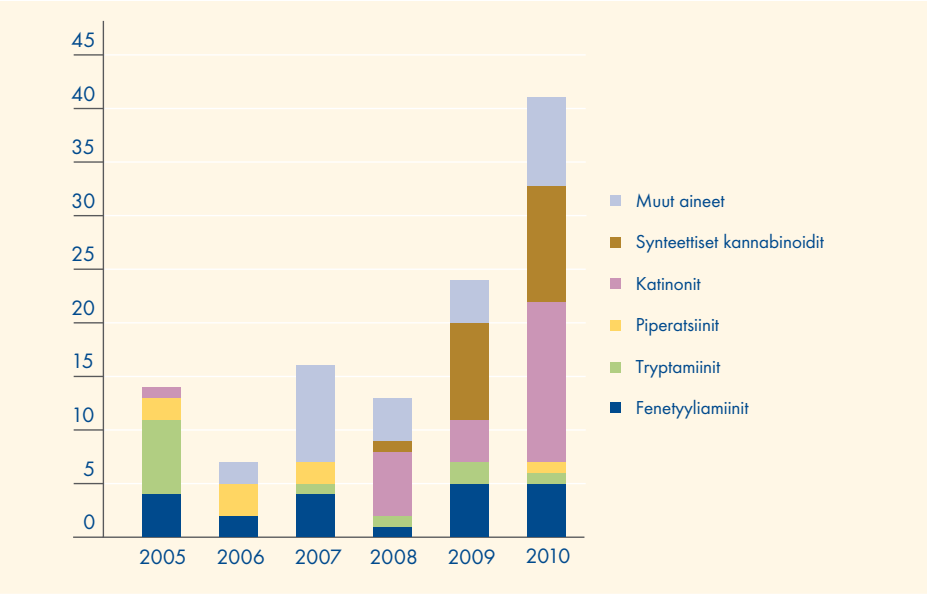
pituutta. Ruotsissa on voimassa erillinen laki (laki terveydelle vaarallisista tuotteista), jonka nojalla aineen myynti tai hallussapito voidaan luokitella nopeasti vakavien rikosoikeudellisten seuraamusten alaiseksi viranomaisten harkitessa, täyttääkö aine huumausaineen määritelmän, jolloin se lisätään valvottavien huumausaineiden luetteloon. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 98/34/EY vaaditaan kolmen kuukauden ilmoitusaika kansallisista toimenpiteistä, jotka rajoittavat yhteisön sisäistä kauppaa, mutta tästä voidaan luopua vakavista kansanterveyttä ja turvallisuutta koskevista syistä.

5 Valvonnan tahattomat seuraukset

EU:n riskinarviointimenettelyssä otetaan huomioon valvontatoimien mahdolliset seuraukset, joita voivat olla uuden valvottavan aineen korvaaminen toisella aineella, joka ei ole valvonnan alainen ja jonka vaikutukset voivat olla vakavammat. Esimerkiksi GHB:n (gammahydroksivoihappo) valvonta on saattanut aiheuttaa sen kemiallisen ja metabolisen lähtöaineen GBL:n (gammabutyrolaktonin) käytön lisääntymistä. GBL on vähintään yhtä vaarallinen kuin GHB. Sen jälkeen kun hallusinogeenisiä sieniä sisältävästä psilosiinista tuli valvottava, jotkut jälleenmyyjät alkoivat tarjota *Amanita muscaria* -sientä, joka aiheuttaa merkittävän myrkytysriskin. Kun mefedronin valvonta Euroopassa aloitettiin, verkossa toimivat jälleenmyyjät alkoivat mainostaa nafyronia sen korvikkeena. Useat näytteet sisälsivät kuitenkin nafyronin sijaan yhtä tai useampaa valvonnanalaista katinonia tai muita aineita, jotka eivät ole kemiallisesti samankaltaisia kuin nafyroni.

Korotetun valppaustason ylläpitäminen uusien huumeiden varalta voi olla kallista, sillä se edellyttää yhä useampien uusien aineiden tunnistamista sekä niihin liittyvien riskien ja vasteiden tutkimista. Uusien psykoaktiivisten aineiden tuominen valvonnan alaisuuteen vaatii myös resursseja lain täytäntöönpanoon. Maissa, joissa tätä lähestymistapaa sovelletaan kaikkiin tapauksiin, vaarana on kansallisen järjestelmän ylikuormittaminen. Tätä ajatellen tieteelliset riskinarviointipaneelit Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ovat suositelleet tiettyjen aineiden (hallusinogeenisten sienten ja khatin) valmistuksen ja myynnin valvonnasta luopumista ja sen sijaan ennalta ehkäisevien ohjelmien suosimista.

Euroopan varhaisvaroitusjärjestelmään saadut ilmoitukset uusista psykoaktiivisista aineista neuvoston päätöksen 2005/387/YOS mukaisesti



Huom. Neuvoston päätös 2005/387/YOS tuli voimaan 21. toukokuuta 2005.
Lähde: Euroopan varhaisen varoituksen järjestelmä.

6 Muiden lakien tehokkuus?

Joissakin maissa on onnistuttu lopettamaan uusien huumeiden avoin jakelu muiden lakien nojalla. Nämä lait perustuvat yhtenäistettyihin EU-määritelmiin, joiden pitäisi olla jo käytössä kaikissa jäsenvaltioissa. Käyttöön on otettu asetuksia, joissa vaaditaan, että myytäviin tavaroihin ja elintarvikkeisiin merkitään selvästi niiden oletettu käyttö. Tällaisten asetusten nojalla voidaan takavarikoida sellaiset maustetuotteet, joissa ei ole tuotemerkintöjä maan kielellä (Italia), ja mefedroni, joka on merkitty kylpysuolaksi tai kasviravinteeksi (Yhdistynyt kuningaskunta). Kansalliset lääkevirastot voivat estää uuden psykoaktiivisen aineen luvattoman maahantuonnin, markkinoinnin tai jakelun soveltamalla lääkevalmisteiden yhtenäistettyä EU-määritelmää. Vuonna 2009 Itävalta luokitteli spice-tuotteet muun kuin rikosoikeudellisen lääkelainsäädännön alaisuuteen. Tämä on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi estää spice-tuotteiden avoin markkinointi ja jakelu Itävallassa käyttäjiä kriminalisoimatta. Itävallassa (spice) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (mefedroni) käytössä olevat maahantuontikiellot ovat tehostaneet avoimen jakelun lopettamista.

Uusien aineiden saatavuutta nuorille voidaan vähentää soveltamalla toimilupia tai ikärajoituksia myyntipisteissä. Ne voivat olla samankaltaisia kuin alkoholin ja tupakan myynnin säätelyssä käytettävät toimiluvat ja rajoitukset. Muita esimerkkejä ovat niin kutsutut kahvilat Alankomaissa sekä butaanin ja liuotetuotteiden myynti Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Kaikki nämä menetelmät noudattavat YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston tuoreita suosituksia, joiden mukaan on keskityttävä sekä lakien täytäntöönpanoon terveyden suojelemiseksi että huumeiden valmistajiin ja myyjiin eikä kaikkien käyttäjien kriminalisointiin.

Teemana huumeet -julkaisut ovat Lissabonissa toimivan Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus EMCDDA:n tilannekatsaussarja, jonka osia ilmestyy kolmesti vuodessa Euroopan unionin 23 virallisella kielellä sekä norjaksi ja turkiksi. Alkuperäiskieli on englanti. Julkaisut ovat jäljennettävissä edellyttäen, että lähde mainitaan.

Ilmaistilausten yhteydessä pyydetään ilmoittamaan tilauksen haluttu kokoonpano sähköpostiosoitteeseen publications@emcdda.europa.eu

Cais do Sodré, 1249-289 Lissabon, Portugali
P. +351 211210200 • F. +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

TD-AD-11-002-FI-C

Päätelmiä ja huumepoliittisia näkökohtia

1. **Uusien psykoaktiivisten aineiden löytäminen ja tunnistaminen niiden ilmaantuessa markkinoille ovat ensimmäiset vaiheet mahdollisesti vaarallisten uusien huumeiden riskien arvioinnissa ja lopulta valvonnassa. Valmiudet huolehtia tästä tehtävästä ovat keskeisellä sijalla varhaisen varoituksen järjestelmissä.**

2. **Riskinarviointijärjestelmät voivat tarjota todisteita lainsäädäntömenettelyn tueksi. Tuloksia voidaan käyttää myös tarkkana ja uskottavana viestinä suurelle yleisölle aineen mahdollisesta haitallisuudesta. Kohdennettu tutkimus on avainasemassa, kun halutaan saada vahvaa näyttöä riskien arviointia ja valvontatoimien perustelua varten.**

3. **Tärkeä poliittinen tavoite on sopiva tasapaino uusiin aineisiin reagoimisen nopeuden sekä riittävien tieteellisten todisteiden ja lainsäädäntöön pohjaavan valvonnan välillä.**

4. **Huumelainsäädännöllä tulee puuttua aineisiin, jotka aiheuttavat vakavia uhkia terveydelle ja yhteiskunnalle. Ennaltaehkäisyohjelmiin voidaan yhdistää muita toimenpiteitä sellaisten aineiden käytön ehkäisemiseksi, jotka eivät ole valvonnan alaisia eivätkä välttämättä turvallisia.**

5. **On syytä harkita, voitaisiinko haluttu tavoite saavuttaa muiden, jo voimassa olevien lakien avulla, kuten kuluttajansuojalakien ja lääkelainsäädännön avulla. Reagoinnin nopeus saattaa olla sen ankaruutta tärkeämpi tekijä. Maahantuontikiellot voivat vähentää paikallisiin lakien täytäntöönpanomekanismeihin kohdistuvaa painetta.**

6. **Euroopan komissio valmistelee yhteistyössä EU:n jäsenmaiden, EMCDDA:n ja Europolin kanssa uutta lainsäädäntöä, jolla pyritään vaikuttamaan tehokkaammin uusien psykoaktiivisten aineiden valvontaan koko EU:ssa.**

Keskeiset lähteet

EMCDDA (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, teema-asiakirja, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html).

EMCDDA (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg.

EMCDDA (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, teema-asiakirja, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb).

EMCDDA (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems).

EMCDDA (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg.

EMCDDA (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg.

Verkkotiedotus

EMCDDA:n huumausaineprofiili:

BZP ja muut piperatsiinit
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp

Synteettiset kannabinoidit ja spice
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids

Synteettiset katinonit
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones

Synteettiset kokaiinijohdannaiset
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives

Neuvoston päätös 2005/387/YOS uusia psykoaktiivisia aineita koskevasta tietojenvaihdosta, riskienarvioinnista ja valvonnasta

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:127:0032:0037:FI:PDF

Julkaisutoimisto

VIRALLINEN JULKAISIJA: Euroopan unionin julkaisutoimisto
© Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, 2011
JOHTAJA: Wolfgang Götz
KIRJOITTAJAT: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
TOIMITTAJA: Peter Fay
GRAAFINEN SUUNNITTELU: Dutton Merryfield Ltd, Yhdistynyt kuningaskunta
Printed in Belgium