

Muuntohuumeiden valvonta

HEINI KAINULAINEN & KATJA PIHLAINEN & ELINA KOTOVIRTA

Muuntohuumeina pidetään huumausaineiden kaltaisia ja niiden tavoin käytettäviä, usein syn-teettisiä aineita, joita ei valvota voimassa ole- van huumausainelain nojalla. Näistä aineista on käytetty useita nimiä, kuten design-huume, uusi psykoaktiivinen aine tai tutkimuskemikaali, mutta me käytämme tässä artikkelissa helpom- min taipuvaa muuntohuume-sanaa.¹

Muuntohuumeiden ainevalikoima on viime vuosina lisääntynyt ja tuotekehittely nopeutu- nut (Griffiths & al. 2010; EMCDDAa 2013; UNODC 2013; Dargan & al. 2013; Mikkola 2014). Internetillä on ollut selkeä vaikutuksensa tiedon välittäjänä ja markkinapaikkana (EMCD- DA 2012c; Eurobarometer 2011). Markkinoi- den laajentuessa kiinnostus uusiin aineisiin on kasvanut erityisesti laittomia päihdeitä käyttävien henkilöiden keskuudessa (Measham & al. 2011a; Moore & al. 2013).

Muuntohuumeita halutaan valvoa, koska nii- den vaikutukset ovat tuntemattomia ja aineilla ei useinkaan ole mitään laillista käyttötarkoitusta. Kaikki aineet eivät välttämättä ole kovin vaarallisia tai niille voi löytyä hyötykäyttöä teollisuudes- sa tai lääketieteessä. Osa muuntohuumeista on ollut lääkekäytöstä poistettuja aineita, mutta vii- me vuosina uusia aineita on tehtailtu jatkuvasti päihdekäyttöä varten. Valvontatarpeen puolesta puhuu muuntohuumeiden aiheuttamat vakavat terveysuhat ja -haitat, joista on raportoitu useis- sa maissa. (Dargan & al. 2013.)

Muuntohuumeiden kiihtynyt tuotekehittely on saanut viranomaiset kysymään, onko heillä riittävästi välineitä reagoida muutoksiin. Tilan- ne on jännitteinen, sillä uudet aineet haluttaisiin saattaa mahdollisimman nopeasti valvonnan pii-

riin. Päätöksenteon pohjana pitäisi kuitenkin ol- la tutkimustietoon perustuvaa näyttöä aineista ja niiden aiheuttamista haitoista, minkä hankkimi- nen vie aikaa.

Tarkastelemme tässä artikkelissa, miten suh- tautuminen muuntohuumeisiin on muuttunut. Esittelemme viranomaisten käytössä olevia kan- sallisia ja kansainvälisiä valvontakeinoja. Analy- soimme uuden huumausainelain säätämistä ja selvitämme, miten sitä on sovellettu käytännös- sä. Tämän lisäksi pohdimme, minkälaisia vaihto- ehtoja muuntohuumeiden valvonnassa on.

Lähdemme liikkeelle kansainvälisestä säänte- lystä, sillä muuntohuumeiden liikuttelemine- globaaleilla markkinoilla on rajat ylittävää toi- mintaa. Tehokas valvonta edellyttää kansainvälis- tä yhteistyötä niin lainvalvontaviranomaisten vä- lillä kuin tieteellisestikin. Haittojen sekä tervey- dellisten ja sosiaalisten uhkien selvittäminen on usein myös kustannustehokasta tehdä yhteistyö- nä. Toisaalta usean eri toimijan, kuten eri valti- oiden, osallistuminen aineista tehtävään arvioin- tiin hidastaa päätöksentekoa. Viime vuosina on- kin ryhdytty pohtimaan uusia aikaisempaa no- peampia keinoja muuntohuumeiden valvontaan ottamiselle.

Kansainvälinen huumausainesääntely

Kansainvälinen huumausainevalvonta perustuu Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimuk- siin. Huumausaineella tarkoitetaan yleensä kansainvälissä sopimuksissa tai kansallisessa lain- säädännössä huumausaineeksi luokiteltuja ainei- ta (HE 180/1992, 3–4). Muuntohuumeiden kä- sitteleminen huumausaineena edellyttää, että ne ensin luokitellaan huumausaineeksi.

¹ *Kunnia sanan kehittämisestä kuuluu Sanna Kailannol- le. Esittelyä muuntohuumeina tunnistetuista aineista ks. esim. Tacke & al. 2011, Seppälä 2013.*

Muuntohuumeet ovat nykyisessä laajuudessaan varsin tuore ilmiö. Laittomien markkinoiden epäillään tehtailevan niitä muiden laittomien aineiden lomassa. Muuntohuumeita on kuitenkin valmistettu merkittävässä määrin myös Kiinassa ja muualla Aasiassa suurissa kemian tehtaissa (Dargan & al. 2013; UNODC 2013; UN 2014b). Ensimmäinen maailmanlaajuinen raportti muuntohuumeiden esiintyvyydestä julkaistiin keväällä 2013. YK:n tekemään kyselyyn vastasi 80 valtiota, joista 70 raportoi tekemistään havainnoista. (UNODC 2013.) Eurooppa näyttää olevan kyselyn perusteella muuntohuumeiden esiintyvyydessä kärkialueita maailmassa (UNODC 2013). Tämä johtuu osin siitä, että näitä aineita on pyritty varsin järjestelmällisesti etsimään ja tunnistamaan eurooppalaisissa valvontalaboratorioissa.

YK:n huumausainetoimikunta (CND) päättää uusien aineiden ottamisesta huumausainevalvonnan piiriin tietyn menettelyn jälkeen, jossa selvitetään ensin aineeseen liittyvät haitat ja riskit yksityiskohtaisesti, ja sen jälkeen arvioidaan niiden merkitystä maailmanlaajuisesti. Tieteellisen arvioinnin tekee Maailman Terveysjärjestön (WHO) kokoama asiantuntijaryhmä (UNODC 2014; WHO 2013; UN 2014a). YK:ssa tunnetaan myös väliaikainen luokitusmenettely, mutta sitä ei ole toistaiseksi sovellettu (UN 2014a).

Kahden viime vuosikymmenen aikana huumausainelstalle on tehty lisäyksiä varsin harvoin (UN 2014a). YK pyrkii olemaan perusteellinen, minkä takia se on samalla hidaskäyttöinen. Muuntohuumeiden takia on ryhdytty keskustelemaan yleisopimuksia koskevan menettelyn nopeuttamisesta (UN 2014a; UN 2014b). Euroopan unionin (EU) jäsenmaissa on jo aiemmin kiinnitetty huomiota siihen, että YK:n menettely ei ole riittävän nopea eikä siinä vaadittava ”globaali kynnyks” aina ylity. Tästä syystä EU:ssa on kehitetty oma muuntohuumeiden tiedonkeruu-, arviointi- ja luokittelumenettely.

Muuntohuumesäätely EU:ssa

Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA) on jo vuodesta 1997 lähtien koordinoanut ns. varhaisen varoituksen järjestelmää (*Early Warning System, EWS*). Siinä pyritään verkostotoiminnan avulla saamaan mahdollisimman nopeasti tietoa huumemarkki-

noilla tapahtuvista muutoksista. EWS on luonut hyvän pohjan uusien psykoaktiivisten aineiden havaitsemiselle ja sitä käytetään hyväksi huumausaineeksi luokittelussa. (EMCDDA 2014.)

Myös EU:n luokittelumenettelyssä uudesta aineesta pyritään hankkimaan mahdollisimman paljon tieteellisesti pätevää tutkimusnäyttöä. Tutkimustietoa arvioimalla EMCDDA:n nimeämä itsenäinen tieteellinen komitea tekee aineen valvontatarpeesta ehdotuksensa Euroopan komissiolle. Lopulta neuvoston tekemällä päätöksellä uusi aine otetaan huumausaineena valvontaan koko EU:n alueella. (Ks. esim. EMCDDA 2014a.)

Vuosina 1997–2013 EU:n menettelyssä on arvioitu 13 muuntohuumetta ja kymmenen niistä on luokiteltu huumausaineeksi. Jäsenmaat ovat tehneet ilmoituksia EWS-järjestelmään yli neljästä sadasta eri aineesta. Aineiden määrän lisääntymisestä kertoo se, että vuonna 2012 uusia aineita ilmoitettiin 73 (EMCDDA 2012b) ja vuonna 2013 jopa 81. Merkittävästä osasta aineita on tehty havaintoja myös Suomessa.

Tarkasteltaessa ainehavainnoista raportoitua maita huomataan, että viimeisen seitsemän vuoden aikana tehdyistä ensihavaintoilmoituksista kuudennes on tullut Suomesta (EMCDDA 2012b). Käsittelemme mukaan tämä kertoo enemmän suomalaisen valvonnan, erityisesti tullivalvonnan ja -analytiikan, tarkkuudesta ja tehokkuudesta kuin muuntohuumeiden poikkeuksellisen runsaasta esiintyvyydestä Suomessa.

EU:ssa keskustellaan nyt muuntohuumeiden valvonnasta. Myös EU:n menettely koetaan liian hitaaksi, koska muuntohuumeita ilmaantuu jatkuvasti markkinoille nopeammin kuin mihin nykyisillä keinoilla pystytään vastaamaan (EMCDDA 2012a; European Commission 2011). Euroopan komissio teki syksyllä 2013 ehdotuksen uudesta muuntohuumeluokittelujärjestelmästä (EU 2014). Se olisi nykyistä kattavampi ja väliaikainen markkinarajoitusmenettely nopeuttaisi uusiin aineisiin reagoimista (U 78/2013). Muuntohuumeiden tuotekehittäminen ja ilmaantuminen markkinoille vaikuttaa kuitenkin olevan niin ketterää toimintaa, ettei tälläkään järjestelmällä onnistuttaisi kattavasti valvomaan kaikkia aineita.

EU:n järjestelmän hitaus on saanut useimmat jäsenvaltiot kehittämään muuntohuumeiden valvontaa varten omia kansallisia menettelyitä. Joissakin maissa on luotu alusta asti uudenlaisia lakeja, toisaalta on turvauduttu vallitsevaan lain-

säädäntöön käyttäen hyväksi huumausainelain lisäksi myös esimerkiksi lääkelakia tai jopa kuluttajansuojasäännöksiä (Strafrecht 2013; EMCDDA 2011; EMCDDA 2013b).

Muuntohuumeet kielletty huumausaineina Suomessa

Suomessa muuntohuumeita on ainakin toistaiseksi pidetty sellaisina aineina, joita halutaan kontrolloida huumausaineina. Meillä on jo vuosikymmenien ajan noudatettu periaatetta, jonka mukaan aineiden määrittäminen huumausaineeksi perustuu kansainvälisessä yhteistyössä solmittuihin sopimuksiin (HE 180/1992, 3–4; HE 22/2008, 4). Lainsäätäjät on kuitenkin halunnut jättää itselleen jonkin verran omaa liikkumavaraa, minkä takia huumausaineina voidaan pitää kansainvälisten sopimusten tai yhteisöläisäädännön lisäksi kansallisessa lainsäädännössä erikseen huumausaineeksi luokiteltuja aineita (HE 22/2008, 13–14).

Huumausainelain (L 373/2008) 3 §:stä löytyy erillinen maininta kat-kasvista, meskaliinia sisältävistä kaktuskasveista ja psilositybe-sienistä. Vuonna 2010 tähän säännökseen lisättiin uutena muuntohuume MDPV. Muuntohuumeiden lisääminen yksitellen lakitekstiin on kuitenkin varsin hidasta ja työlästä, sillä lakien säätäminen edellyttää mm. kaikkien eduskuntavaiheiden läpikäymistä. Tästä syystä muuntohuumeita varten päätettiin luoda uusi kevyempi menettely, jossa luokittelu huumausaineeksi tehdään virkamies-työnä asetustasolla.

Seuraavaksi tarkastelemme, miten muuntohuumeisiin on suhtauduttu meillä ja miten niitä on päätetty valvoa. Käytämme aineistona lainsäädäntöaineistoa ja Huumausainepoliittisen koordinaatioryhmän kokousmuistioita vuosilta 2009–2011. Eri lainsäädäntövaiheissa käydystä keskustelusta käy ilmi, että lainsäätäjän näkemys muuntohuumeista on vaihdellut. Esimerkiksi lääkelain käyttämisestä muuntohuumeivalvonnassa on esitetty toisilleen jopa vastakkaisia suosituksia.

Huumausainelain uudistus 2008: muuntohuumeita ei pidetty erityisenä ongelmana

Huumausainelaki uudistettiin 2000-luvulla. Sitä valmistelleen työryhmän (STM021:00/2004) yhdeksi tehtäväksi oli kirjattu pohtia muuntohuumevalvontaa, mutta siihen liittyvä valmistelu erotettiin sosiaali- ja terveysministeriössä huumausainelaista erilliseksi prosessiksi. Virkamiesvoimin laadittiin luonnos hallituksen esitykseksi ”laista eräiden terveydelle vaarallisten aineiden valvontaan ottamisesta”. Tätä ns. *odotushuonelakia* ei kuitenkaan koskaan viety eduskuntaan, koska siihen sisältynyttä lupa- ja valvontajärjestelmää pidettiin osittain päällekkäisenä huumausainelain kanssa, eikä kahden järjestelmän luomista pidetty perusteltuna.

Odotushuonelain valmistelu lienee syy sille, miksi huumausainelakia koskevassa hallituksen esityksessä (22/2008) ei otettu millään tavalla erikseen kantaa muuntohuumeisiin, eikä niitä varten ehdotettu säädettäväksi mitään erityistä menettelyä. Muuntohuumeiden ilmaantumisen laittomille markkinoille oli eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan tiedossa ja se tote- si pitävänsä niitä valvonnallisesti ongelmallisina. Valiokunta katsoi kuitenkin mietinnössään, ettei tilanne edellyttänyt erillisestä menettelystä säätämistä, sillä vallitseva lainsäädäntö teki jo muuntohuumeisiin puuttumisen mahdolliseksi. Valiokunnan mukaan esimerkiksi maahantuontiin oli mahdollista puuttua lääkelain avulla. (StVM 5/2008.)

Uusi kansallinen menettely muuntohuumeiluokittelussa ja MDPV:n ohituskaista

Uusi huumausainelaki (373/2008) tuli voimaan 1.9.2008, mutta varsin pian sen jälkeen keskustelu muuntohuumeiden valvonnasta sai uutta vauhtia. Parin vuoden sisällä lainsäätäjien näkemys kontrollin riittävydestä ja valvonnassa sovellettavista laeista muuttui. Viranomaisten keskuudessa alkoi samalla esiintyä haluttomuutta käsitellä kaikkia uusia muuntohuumeita lääkkeinä, jolloin lähdettiin kyseenalaistamaan vallin- nutta käytäntöä muuntohuumeiden sisällyttämisestä lääkeluetteloon.

Kansallinen huumausainepoliittinen koordinaatioryhmä aloitti syksyllä 2009 pohdinnan muuntohuumeiden valvontatarpeista. Eri viranomaisista koottu yhteistyöelin antoi varsin hyvän mahdollisuuden käydä asiasta monipuolista keskustelua. Koordinaatioryhmän pöytäkirjoista käy ilmi, että muuntohuumemarkkinoiden epäiltiin pystyvän tuottamaan uusia aineita kiihtyvällä tahdilla, mutta toisaalta käyttäjien määrää pidettiin vähäisenä. Keskustelussa pohdittiin myös rangaistavan käyttäytymisen rajoja. Vaikka muuntohuumeiden kohdalla on usein kysymys uusista terveydelle vaarallisista aineista, niiden tarkkaa määrittelyä pidettiin vaikeana.

Koordinaatioryhmän mukaan tavoitteena pitäisi olla mahdollisimman yksinkertainen ja joustava menettely. Keskustelujen pohjalta lainvalmistelutyötä ryhdyttiin tekemään sosiaali- ja terveysministeriössä. Koska uusien muuntohuumeiden lisäämistä aina yksitellen huumausainelakiin pidettiin liian raskaana ja hitaana, valittiin malli, jossa uusia aineita voisi lisätä huumausaineluetteloon asetuksen muutoksella.

Samanaikaisesti jo käynnistyneen lainvalmistelun kanssa julkinen keskustelu muuntohuumeista lisääntyi. Uuden muuntohuumeen MDPV:n (metyleenidioksyprovaleronin) ilmestyminen markkinoille kiihdytti keskustelua muuntohuumevalvonnan tehottomuudesta. Kansainvälisessä tutkimuksessa on usein tuotu ilmi, että yksittäiset havainnot uusista muuntohuumeista voivat saada aikaiseksi moraalisen paniikin piirteitä (Moore & al. 2012). Suomalaisessa mediassa MDPV:stä uutisointiin paljon ja eri viranomaiset seurasivat tilannetta valppaana.

MDPV:stä saatiin Euroopassa merkkejä vuonna 2008, jolloin Suomi teki siitä ensimmäisenä jäsenmaana ilmoituksen EWS-järjestelmään. MDPV herätti meillä kiinnostusta (Piispa 2010) ja kasvatti suosiotaan erityisesti kovien huumeiden käyttäjien keskuudessa (Perälä & al. 2012, 295–296). Myös myrkytyskeskuksessa tehtiin havaintoja (Lapatto-Reiniluoto & al. 2011). Vuonna 2009 sitä löydettiin oikeuslääketieteellisissä kuolinsyytutkimuksissa ensimmäisen keran kuudesta vainajasta ja vuonna 2010 löydöksiä oli 13 (Vuori & al. 2012).

Mediassa käydyn keskustelun myötä kansanedustajat kiinnostuivat asiasta. He tekivät keväällä 2010 yhteensä viisi kirjallista kysymystä, jotka käsitelivät muuntohuumeiden kansallista luokittelua (KK 211; 267; 276; 357; 461/2010), ja

asiasta puhuttiin useampaan otteeseen kyselytunneilla. Juha Hakolan johdolla tehtiin lakialoite, jonka allekirjoitti 139 kansanedustajaa. Tavoitteena oli luokitella MDPV pikaisesti huumausaineeksi lisäämällä siitä erillinen maininta huumausainelakiin. Perusteluissa todettiin mm., että MDPV:n kohdalla ei voida jäädä odottelemaan YK:n, EU:n tai koordinaatiotyöryhmän verkkaisista toimintaa. (LA 23/2010 vp.)

MDPV teki samalla näkyväksi toisen ongelman käytössä olleissa valvontamenettelyissä. Toisinaan uusi muuntohuume aiheuttaa haittoja vain tietyssä osassa Eurooppaa tai tietyssä jäsenmaassa, jolloin EU:n menettelyn käynnistämistä ei ole katsottu tarpeelliseksi. MDPV aiheutti ensin huolta vain Suomessa sen yleistyessä muualla Euroopassa paljon hitaammin. Vasta vuonna 2014 siitä käynnistyi EU:n tasoinen luokitteluprosessi (EMCDDA 2014b).

MDPV:n saaman julkisen huomion myötä sosiaali- ja terveysministeriössä ehdotettiin ensin MDPV:n kriminalisoimista lisäämällä sitä koskeva erillinen maininta huumausainelain 3 §:ään (HE 93/2010). Uudistuksen tukena oli laaja poliittinen tahto, minkä takia hallituksen esitys eteni eduskunnassa pikavauhtia. Se annettiin eduskunnalle 11.6.2010, sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö valmistui jo saman viikon aikana, ja lakiesitys vietiin nopeasti eduskunnan täysistuntokäsittelyihin. Tasavallan presidentin hyväksyttäväksi laki saatiin ennen juhannusta, ja se tuli voimaan 28.6.2010 (L 595/2010).

Kun MDPV oli saatu pois päiväjärjestyksestä, jatkettiin sosiaali- ja terveysministeriössä uuden aikaisempaa kevyemmän ja nopeamman menettelyn valmistelua. Uudet muuntohuumeet haluttiin luokitella huumausaineeksi, eikä valmistelussa juuri pohdittu tälle vaihtoehtoisia tapoja. Huumausaineeksi luokittelu tarkoittaa käytännössä, että valvonnassa käytetään hyväksi rikoslakia. Kyse ei ole mistä tahansa rikoslain säännöksistä, vaan huumausainerikoksia koskevista rangaistussäännöksistä, jolloin sovellettavaksi tulee varsin järeä säännöstö (Kainulainen 2009).

Rikosoikeudessa noudatettava viimesijaisuusperiaate kuitenkin edellyttäisi, että rikoslakia pitäisi pyrkiä käyttämään säästeliäästi ja ennen turvautumista rangaistussäännöksiin pitäisi pyrkiä löytämään niille vaihtoehtoja (Melander 2008). Rikoslakia ei ole myöskään mahdollista soveltaa taannehtivasti, mikä tarkoittaa sitä, että kont-

rolli tulee aina kohdistumaan jonkinlaisella viiveellä muuntohuumeisiin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan pohdittu rikoslaille minkäänlaisia vaihtoehtoisia valvonnan muotoja, eikä tuotu esille sen puutteita. Esityksen perusteluista saa päinvastoin sen käsityksen, että rikoslaki olisi hyvinkin toimiva valvonnan väline.

Hallituksen esitys (303/2010) annettiin eduskunnalle joulukuussa 2010 ja esityksessä perusteltiin usealla tavalla rikoslakiin turvautumista. Kansainvälisen päätöksenteon hitautta pidettiin nyt haitallisena, sillä sen katsottiin aiheuttavan paitsi merkittäviä terveydellisiä riskejä myös ongelmia valvonnalle. Epäkohtana pidettiin sitä, että huumausaineeksi luokitellun aineen myymisestä rangaistiin rikoksena, kun vastaavan aineen kauppaaminen pienen kemiallisen muutoksen jälkeen saattoi onnistua ilman seuraamuksia. Jos taas uusi aine oli ehditty ottaa lääkelain piiriin, siitä seurasi lääkerikoksena enintään vuosi vankeutta, kun huumausainerikoksissa rangaistusasteikot ulottuvat enimmillään kymmeneen vuoteen vankeutta. Erot rangaistusasteikoissa vaikuttavat myös siihen, minkälaisiin keinoihin lainvalvontaviranomaiset pystyivät turvautumaan pyrkiesään paljastamaan rikoksia. (HE 303/2010, 6–7.)

Hallituksen esityksessä epäiltiin nykytilanteen johtavan siihen, että muuntohuumeiden valmistaminen, maahantuonti ja myynti olisivat rikoksina kannattavampaa toimintaa kuin varsinainen huumausainerikollisuus. Aineiden erilainen oikeudellinen kohtelevminen vaikuttaa lopulta myös käyttäjien asemaan, sillä vain huumausaineiden käyttäminen on kriminalisoitua. Huumeiden käyttökiellon katsottiin olevan huume-kokeiluja ehkäisevä viesti erityisesti nuorille, kun taas muuntohuumeiden välittämää rankaisemattomuuden viestiä pidettiin jossain määrin päinvastaisena. (HE 303/2010, 7.)

Hallituksen esityksessä tuotiin myös esille, että lääkelain ensisijaisena tarkoituksena on edistää lääkkeiden ja niiden käytön turvallisuutta. Muuntohuumeilla ei ole sen sijaan tyypillisesti lääkinnällistä käyttötarkoitusta, eikä lääkelain säännöksiä ole lähtökohtaisesti säädetty sen takia, että niiden avulla valvottaisiin muuntohuumeita. Tilanteen, jossa ei-lääkinnälliseen käyttöön tarkoitettuja aineita valvotaan yhdessä lääkinnällisessä käytössä olevien valmistajien kanssa, pelättiin aiheuttavan tulkintavaikeuksia. (HE 303/2010, 7.)

Nykyinen muuntohuumevalvonta käytännössä

Muuntohuumeiden luokittelua koskeva uudistus tuli voimaan 1.6.2011 (L 322/2011). Uudistuksessa huumausainelain kolmanteen pykälään lisättiin uusi e-kohta, jossa säädetään uudesta luokittelumenettelystä. Uuden aineen huumaavien ominaisuuksien ja vaarallisuuden arvioinnista vastaa Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea) yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sekä poliisin ja tullin kanssa. Fimean tulee toimittaa arvionsa ehdotuksineen sosiaali- ja terveysministeriölle. Näissä selvityksissä on otettava kantaa siihen, esiintyykö ainetta Suomessa tai voiko sitä mahdollisesti esiintyä meillä. Lopullisen päätöksen tekee sosiaali- ja terveysministeriön esityksen pohjalta valtioneuvosto antamalla asiasta asetuksen. Huumausainelaisa edellytetään myös, että uudesta aineesta on tehty ilmoitus EU:n varhaisen varoituksen järjestelmään (EWS). Jossain toisessa EU-maassa tehtyä havaintoa pidetään merkinä siitä, että aineen ilmaantumisesta Suomen markkinoille voidaan pitää todennäköisenä.

Uuden aineen luokitteluun huumausaineeksi edellyttää siten viranomaisilta ja asiantuntijoilta selvitystyötä. Tämä on välttämätöntä, koska huumausainelaisa on lähdetty siitä, että mitä tahansa uutta muuntohuumetta ei ole aina tarpeellista luokitella huumausaineeksi.

Lääkelaki osoittaa tarpeellisuutensa

Lääkevalvonta perustuu lääkelakiin (395/1987) ja eurooppalaisen lääkedirektiivin (2001/83/EC). Lääkelain tarkoitus on ennen kaikkea ylläpitää ja edistää lääkkeiden ja niiden käytön turvallisuutta. Tähän tavoitteeseen pyritään valvomalla mm. lääkkeiden maahantuontia ja jakelua. Lääkedirektiivissä todetaan edelleen, että lääkkeiden tuotantoa, jakelua ja käyttöä koskevien säännösten ensisijaisena tarkoituksena on kansanterveyden turvaaminen. Myös tästä näkökulmasta voidaan perustella meillä vallinnutta käytäntöä, jossa terveydelle mahdollisesti vaarallisia muuntohuumeita on luokiteltu lääkkeiksi niiden aiheuttamien vaikutusten ja käyttötavan perusteella.

Lääkeluetteloa (220/2013) uudistetaan kolmen vuoden välein ja uudistusten välissä listaa täydennetään tarvittaessa yksittäisillä päätöksillä.

Vuonna 2008 Fimeassa päätettiin, että muuntohuumeet lisätään selkeyden vuoksi erilliseen lääkeluettelon liitteeseen 1A. Liitteestä voidaan tehdä kaksi mielenkiintoista havaintoa. Ensiksikin siitä löytyy merkittävä osa varhaisen varoituksen järjestelmään kirjatuista muuntohuumeista. Toiseksi liitteessä olevien muuntohuumeiden lukumäärä ylittää jo nyt huumausaineluettelosta löytyvien ns. perinteisten huumausaineiden määrän.

Läkelain soveltamiskäytännön perusteella vaikuttaa siltä, että vaikutustavan perusteella tehtävä lääkkeeksi luokittelu on yksi tehokas tapa pyrkiä estämään uusien aineiden leviäminen markkinoille. Läkelaki antaa hyvän mahdollisuuden puuttua aineiden maahantuojien ja levittäjien toimintaan, vaikka huumausainelakia uudistettaessa hallituksen esityksessä tuotiinkin esille, että läkelaki ei välttämättä olisi sopiva tapa pyrkiä valvomaan uusia muuntohuumeita (HE 303/2010, 6–7).

Vuonna 1999 tehtiin ensimmäinen muuntohuumeita koskeva lääkeluokittelupäätös, jonka jälkeen vuosina 2000–2007 tehtiin vain muutamia yksittäisiä päätöksiä. Vuonna 2008 muuntohuumemarkkinoilla tapahtunut muutos näkyi selvästi, ja samana vuonna Fimeassa päätettiin erillisen liitteen laatimisesta. Uusimmalta listalta löytyy yhteensä 268 ainetta. Soveltamiskäytäntöä tarkasteltaessa käy myös ilmi, että kaikki huumausainelain avulla huumausaineeksi luokitellut muuntohuumeet on ensin otettu läkelain avulla valvonnan piiriin. Vuonna 2011 tehdyn huumausainelain muutoksen jälkeen asetukseen on puolestaan lisätty 26 uutta ainetta. Huumausaineasetukseen on myös kirjattu vuosina 1999–2014 kymmenen EU-menettelyssä kiellettyä ainetta.

Kansainvälisiä tuulia: kohti ennakoivaa valvontaa

Muuntohuumeita voidaan pyrkiä valvomaan usealla eri tavalla valvonnan ollessa joko ennakoivaa tai reaktiivista. Perinteisesti lainsäädännöllä on pyritty reagoimaan muutoksiin jälkikäteen. Muuntohuumekehittelyn vilkastuessa on pohdittu, minkälaisia uusia ennakoivia valvonnan muotoja olisi mahdollista ottaa käyttöön. Tämä asettaa rajoituksia valittavalle lainsäädännölle, sillä esimerkiksi rikoslakia ei voida soveltaa taannehtivasti. Kansalaisten pitää ennakolta tietää, min-

käläinen toiminta on kiellettyä ja mikä on sallittua. (Melander 2008.) Lain tasolla pitää myös selkeällä tavalla määritellä, mikä esimerkiksi on muuntohuume, jotta sen käsittelystä voitaisiin tuomita rangaistuksia (esim. PeVL 23/1997). Tämä määrittelytehtävä on osoittautunut yllättävän hankalaksi.

Euroopassa useat maat ovat Suomen tavoin valinneet reaktiivisen tavan valvoa muuntohuumeita. Suhtautumisesta uuteen muuntohuumeeseen päätetään vasta, kun siitä on ensin hankittu sen verran tietoa, että sen perusteella voidaan tehdä erillinen, edes suppea, haittojen ja riskien arviointi. Vasta arvioinnin jälkeen on mahdollista tehdä päätös aineen kieltämisestä. Menettely on selkeydessään hyvä, mutta toisaalta monista aineista tehdään vain yksittäisiä havaintoja ja tutkimustietoa ei juurikaan kerry arviointien tueksi.

Valvonnan kannalta erityisen turhauttaviksi ovat osoittautuneet tilanteet, joissa vain hieinan aineen kemiallista kaavaa muuttamalla pystytään valmistamaan uusi, kontrollin ulkopuolelle jäävä aine. Esimerkkinä tällaisesta on synteettiset kannabinoidit, joita liikkuu mm. Spice-tuotemerkillä. Ne voidaan luokitella perusrakenteensa perusteella jo ainakin seitsemään erilaiseen ryhmään ja näitä kaikkia eri perusrakenteita muokkaamalla voidaan tuottaa useita satoja eri aineita (King 2013, Spice 2013). Viranomaisten näkökulmasta käsillä on todellinen kilpajuoksu. Valvontakoneistossa joudutaan aina erikseen arvioimaan uusi aine ja päättämään sen luokittelemisesta huumausaineeksi. Kun aine on kielletty, se poistuu markkinoilta ja sen tilalle tuotetaan pian uusi aine.

Tästä syystä yhä useammassa maassa on ryhdytty käyttämään uusia valvonnan keinoja. Painopistettä on haluttu muuttaa *ennakoivaksi*, eli uusiin aineisiin pyritään varautumaan etukäteen. Ennakoivaa valvontaa voi pitää luontevana ratkaisuna pyrkiä vastaamaan muuntohuumeiden nopeaan tuotekehittelyyn.

Aineita on otettu ennakoivasti valvontaan esimerkiksi luokittelemalla yksittäisen aineen sijasta kokonaisia kemiallisia aineryhmiä (ns. geneerinen luokittelu). Tyypillisiä aineryhmiä ovat olleet esimerkiksi fenetyyliamiinit ja katinonit sekä edellä mainitut erilaiset synteettiset kannabinoidit. Valvontaan otetaan tällöin tiettyjen aineiden erilaisia muunnelmia ilman, että niiden aiheuttamia haittoja olisi yksitellen tutkittu, saati että kaikista aineista olisi edes ollut havaintoja

markkinoilla. Menettelyä voidaan pitää lainsäätäjän kannalta nopeana, mutta toisaalta käytännössä tiedetään, että aineita jää myös näiden ryhmien ulkopuolelle. Geneeriseen muuntohuumevalvontaan on pyrkinyt esimerkiksi Iso-Britannia, Itävalta, Unkari, Latvia, Liettua, Irlanti, Italia, Kypros, Luxemburg, Puola, Belgia, Bulgaria ja Malta sekä Pohjoismaista Tanska ja Norja. (Dargan & al. 2013; van Amsterdam & al. 2013.)

Toinen kattavuudeltaan geneeristä luokittelua vielä laajempi vaihtoehto ennakoivalle valvonnalle on analoginen luokittelu. Siinä aineita määritellään huumausaineeksi, mikäli uusi aine on ollut joko kemiallisesti tai farmakologisesti vaikutuksiltaan samankaltainen kuin valvonnassa oleva aine. Tällainen luokittelu on ollut käytössä esimerkiksi USA:ssa, mutta sitä ei ole sovellettu kovin laajasti. Menettelyn vaikeutena on ollut mm. se, että se edellyttää usein asiantuntijatodistelua oikeusistuimissa aineiden vaikutusten samankaltaisuudesta (King & al. 2012). Tästä huolimatta menettely on kuitenkin tuoreiden tietojen mukaan taas käytössä (UN 2014b).

Eri maista löytyy myös muunlaisia valvonnan vaihtoehtoja. Uusi-Seelanti otti vuonna 2013 käyttöön aivan uuden lähestymistavan (Wilkins & al. 2013). Muuntohuumeet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, mutta vain vähäisiä terveyshaittoja aiheuttavat psykoaktiivista ainetta sisältävät valmisteet voivat uuden lain mukaan saada myyntiluvan, kunhan valmistaja on ensin teettänyt niistä tarvittavat turvallisuustutkimukset. Haittojen arviointi siirretään siten viranomaiselta valmistajien tehtäväksi. (NZ 2013.)

Uuden-Seelannin menettelyssä on runsaasti samanlaisia piirteitä kuin lääkkeiden myyntilupamenettelyissä. Uusi laki on ollut voimassa vasta niin vähän aikaa, että kaikkia sen vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida. Valmistajat ovat kuitenkin osoittaneet kiinnostusta menettelyä kohtaan, ja lupia on haettu (NZ 2014a). Vajaa vuosi lain voimaantulon jälkeen on kuitenkin käynyt niin, että väliaikaisen myyntiluvan saaneet valmisteet on jo vedetty pois markkinoilta, eikä myyntilupaa ole myönnetty yhdellekään valmisteelle niiden aiheuttamien haittavaikutusten takia (NZ 2014b).

Muuntohuumeet harvinainen ilmiö

Muuntohuumeiden ilmaantuminen markkinoille aiheuttaa perusteltua huolta, mutta on kuitenkin syytä pysähtyä pohtimaan ilmiön suuruusluokkaa. Muuntohuumeiden käytön yleisyydestä on vaikea saada tietoa, koska aihetta ei ole tutkittu kovin paljoa. Esimerkiksi väestötason kyselyissä ei ole välttämättä esitetty kysymyksiä muuntohuumeista. (Measham & al. 2011a.) Tehtäessä 27 EU-maassa kysely saatiin muuntohuumeiden kokeilun esiintyvyydeksi 15–24-vuotiaiden ikäryhmässä viisi prosenttia, Suomessa luku oli kaikkein alhaisimpien maiden joukossa, vain yksi prosentti (Eurobarometer 2011). Suomessa muuntohuumeita on käytetty hyvin vähän (esim. Kankaanpää & al. 2013).

Toisaalta ei ole mitään erityistä syytä olettaa, etteikö kiinnostus näihin aineisiin voisi jatkua kasvuaan myös Suomessa. Muuntohuumeiden helppo saatavuus voi lisätä niiden kokeilua ja käyttöä. Muuntohuumeita käyttäneiden henkilöiden keskuudessa tehdyt tutkimukset osoittavat, että osa heistä on jatkuvasti kiinnostunut uusista päihdekokemuksista ja muuntohuumeita käytetään usein muiden päihteiden rinnalla. Yhden aineen saatavuuden vaikeutuessa he siirtyvät nopeasti johonkin toiseen aineeseen markkinoilla olevan tarjonnan mukaan. (Measham & al. 2011a; Wilkins 2011; Moore & al 2013.) Myös Suomessa on havaittu samantapaisia merkkejä (Perälä & al. 2012).

Kysyntään on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan antamalla muuntohuumeista asianmukaista tietoa. Tehtävä on kuitenkin haasteellinen, koska tyypillisesti päihdeneuvonnan käytettävissä ei ole tutkittua tietoa uusien aineiden aiheuttamista haitoista (Kailanto 2012). Myöskään muuntohuumeita kokeilleiden henkilöiden tietämys aineista ei ole ollut kovin vankalla pohjalalla (Mesham & al 2011b). Muuntohuumeiden käyttämiseen liittyykin riski siitä, että käyttäjällä ei ole tarkkaa tietoa aineesta tai sen aiheuttamista haittavaikutuksista (ks. esim. Lentola ilman laskevarjoa 2012).

Johtopäätökset

Huumemarkkinoiden tarjonta on laajentunut ja markkinat ovat muuttuneet muuntohuumeiden myötä. Merkittävä vaikutuksensa tähän on ollut

internetillä tiedon jakajana ja markkinapaikkana. Muuntohuumeina käsitellyillä aineilla ei ole juuri ollut lääkinällistä tai edes tutkimuksellista käyttötarkoitusta, toisin kuin monilla muilla kansainvälisissä yleissopimuksissa huumausaineiksi luokitelluilla aineilla.

Suhtautuminen muuntohuumeiden valvontaan on vaihdellut Suomessa. Tarkastelemissamme lainsäädäntöhankkeissa asiasta on esitetty hyvinkin erilaisia näkemyksiä. Lainsäätäjän toiminta voisi jopa luonnehtia poukkoilevaksi. Esimerkiksi lääkelain soveltavuudesta valvonnan välineenä on esitetty muutaman vuoden välein jopa toisilleen vastakkaisia näkemyksiä.

Toisaalta on huomattava, että muuntohuumekehittely on muuttunut hyvin nopeasti viimeisten vuosien aikana. Tästä syystä myös lainsäätäjän on joutunut toistuvasti pohtimaan uudenlaista suhtautumista muuntohuumeisiin. Lainsäädäntötutkimuksen piirissä puhutaan yleisemminkin siitä, että laista on nykypäivänä tullut ”nopeasti pilaantuva tuote” (Tala 2005, 33). Päätöksentekoa vaikeuttaa myös muuntohuumemarkkinoiden sijoittuminen laillisen ja laittoman toiminnan rajamaille, jolloin markkinoiden tapahtumista on vaikea saada luotettavaa tietoa.

Muuntohuumetilanne onkin synnyttänyt niin Suomessa kuin kansainvälisesti erilaisia reagointitapoja. Huomattavan laaja yksimielisyys vallitsee siitä, että muuntohuumemarkkinoita tulee valvoa ja että kansainväliset mekanismit eivät yksinään kykene vastaamaan toisinaan hyvinkin paikallisina ilmeneviin ongelmiin. Tästä näkökulmasta erilaisten kansallisten valvontamenettelyiden kehittäminen on ollut perusteltua ja vilkasta.

Keskeinen havaintomme on, että tällä hetkellä Suomessa sovelletaan rinnakkain lääkelakia ja huumausainelakia. Erityisesti lääkelain soveltaminen on ollut aktiivista. Käsityselme mukaan lääkelakiin perustuvaa valvontaa voi pitää tehokkaana, kun tarkastelemme esimerkiksi sitä, minkälaiset markkinat tänne ovat kehittyneet – tai jääneet kehittymättä. Muuntohuumeet on onnistuttu jatkuvasti saamaan melko nopeasti lääkelain avulla valvontaan ja rajavalvonta on ollut vaikuttavan tehokasta. Suomessa, kuten muissakaan Pohjoismaissa, ei ole esiintynyt niin sanottuja ”smart shoppeja” eli kivijalkakauppoja, joissa näitä aineita myytäisiin sellaisenaan tai erilaisina laillisiksi naamioituina tuotteina suoraan kuluttajille. Tällaista liiketoimintaa on esiintynyt useissa muissa EU-maissa (Hughes & al. 2011).

Muuntohuumeita halutaan saada valvonnan piiriin nopeasti, mutta tähän päästään vain hyväksymällä se, ettei aineista ole saatavilla laajaa tieteellistä tutkimustietoa. Valvonnan käynnistämistä varten saattaisi olla tarkoituksenmukaista laatia kokonaan uusi lainsäädäntö, jossa lähtökohtaisesti luovuttaisiin huumausaineen statuksen antamisesta uusille aineille. Huumausaineeksi luokittelu johtaa järeän rikosoikeudellisten normiston soveltamiseen, minkä takia aineita ei voida saattaa sen piiriin kovin keveän menettelyn perusteella.

Jos nykyisestä huumausainelaista halutaan kuitenkin pitää kiinni muuntohuumevalvonnassa, olisi syytä pohtia uudenlaisen luokittelun käyttöönottoa. Tällöin voisi miettiä aineiden niin sanottua väliaikaista luokittelua riskien arvioinnin ajaksi, jolloin rikoslaista ei vielä ryhdyttäisi soveltamaan huumausainerikoksia koskevia rangaistussäännöksiä. Väliaikaisen luokittelun avulla pyrittäisiin puuttumaan ennen kaikkea aineiden jakeluun. Tämä pohdinta on ajankohtaista myös Euroopan komission tekemän uuden asetusmuutosehdotuksen takia (EU 2014). Nopeaa ja kevennettyä menettelyä puoltaa sekin, että markkinoille tulee paljon aineita, jotka viiptyvät siellä vain hetken, sillä kaikki aineet eivät lopulta ole houkuttelevia niiden käyttäjille, valmistajille tai myyjille. Jos aine on jo poistunut markkinoilta, sen luokittelu huumausaineeksi voi olla hyvinkin epätarkoituksenmukaista resurssien käyttämistä.

Suomessa voidaan myös pohtia siirtymistä kohti ennakoivaa valvontaa, jolloin esimerkiksi aineryhmäkohtaisella luokittelulla saataisiin kattavuutta muuntohuumevalvontaan. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä huumeohjelmasta on asetettu tehtäväksi selvittää aineryhmäkohtaisen luokittelun mahdollisuus (STM 2012). Toisaalta jo nyt tiedetään, että erilaisten kemiallisten rakennemahdollisuuksien määrä on niin suuri, että aineryhmäkohtainenkin luokittelu onnistuisi kattamaan vain osan muuntohuumekehittelyn tuotoksista. Yleissopimuksilla, eurooppalaisella arviointimenettelyllä ja kansallisilla lainsäädännöillä tuntuisi kaikilla olevan toistaiseksi oma tärkeä paikkansa nykyisessä muuntohuumevalvonnassa. Tämän takia uskomme, että joudumme jatkossakin soveltamaan muuntohuumeissa rinnakkain useita valvonnan muotoja.

KIRJALLISUUS

- van Amsterdam, Jan & Nutt, David & van den Brink, Wim: Generic legislation of new psychoactive drugs. *Journal of Psychopharmacology* 27 (2013):3, 317–324.
- Dargan, Paul, I., Wood, David, M. (eds.): *Novel Psychoactive Substances. Classification, Pharmacology and Toxicology*. Amsterdam: Elsevier, 2013.
- EMCDDA: Teemana huumeet. Uusien psykoaktiivisten aineiden haasteisiin vastaaminen. Nro 2/2011. EMCDDA. Saatavilla: http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_145850_FI_EMCD-DA_DiF22_FI.pdf (luettu 7.6.2013)
- EMCDDA 2012a: Annual Report 2012. Lisbon: EMCDDA.
- EMCDDA 2012b: New drugs in Europe, 2012. EMCDDA-Europol 2012 Annual Report on the implementation of Council Decision 2005/387/JHA. Saatavilla: http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_212366_EN_EMCD-DA-Europol%202012%20Annual%20Report_final.pdf (luettu 3.6.2013)
- EMCDDA 2012c: Record number of online shops selling “legal highs”. *Drugnet Europe* 80.
- EMCDDA 2013a: EU Drug Markets Report: A strategic Analysis. Lisbon: EMCDDA.
- EMCDDA 2013b: Perspectives on Drugs – Controlling new psychoactive substances. Lisbon: EMCDDA.
- EMCDDA 2014a: Saatavilla: <http://www.emcdda.europa.eu/activities/action-on-new-drugs> (luettu 1.4.2014)
- EMCDDA 2014b: EMCDDA-Europol Joint report on MDPV. Saatavilla: http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_222592_EN_EMCD-DA-Europol_Joint%20Report_MDPV.pdf (luettu 8.4.2014)
- Eurobarometer 2011: Youth Attitudes on Drugs. Analytical report. European Commission & The Gallup Organization: Flash Eurobarometer series #330. Saatavilla: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_330_en.pdf (luettu 5.1.2014)
- European Commission 2011: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a stronger European response to drugs, Brussels, 25.10.11, COM(2011) 689/2.
- EU 2014: Saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-837_fi.htm (luettu 2.1.2014)
- Griffiths, Paul & Sedefov, Roumen & Gallegos, Ana & Lopez, Dominique: How globalisation and market innovation challenge how we think about and respond to drug use: “Spice” case study. *Addiction* (2010):105, 951–953.
- HE 180/1992: Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain täydentämisestä huumausainerikoksia koskevilla säännöksillä.
- HE 22/2008: Hallituksen esitys Eduskunnalle huumausainelainsäädännön muuttamisesta.
- HE 93/2010: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi huumausainelain 3 §:n muuttamisesta.
- HE 303/2010: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi huumausainelain muuttamisesta.
- Hughes, Brendan & Malczewski, Artur: Poland passes new law to control “head shops” and “legal highs”. *Drugnet Europe* (2011):73, 5.
- Kainulainen, Heini: Huumeiden käyttäjien rikosoikeudellinen kontrolli. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 245. Helsinki, 2009.
- Kankaanpää, Aino & Arinniemi, Kari & Heinonen, Mari & Kuoppasalmi, Kimmo & Gunnar, Teemu: Use of illicit stimulant drugs in Finland. A wastewater study in ten major cities. *Science of the Total Environment* 2013. Saatavilla: <http://dx.doi.org/10.1016/j.scitotenv.2013.11.095> (luettu 26.3.2014)
- Kailanto, Sanna: Muuntohuumeet uusi haaste päihdetyölle. *Neuvoa-antavat* 22.10.2012. www.thl.fi
- King, L.A.: Legal controls on cannabimimetics: An international dilemma? *Drug Test and Analysis. Perspective*, 2013. Saatavilla: www.drugtestanalysis.com
- King, L.A. & Nutt, D. & Singleton, N. & Howard, R.: Analogue controls. An imperfect law. UKDPC (UK Drug Policy Commission) Publications, 2012. Saatavilla: <http://www.ukdpc.org.uk/wp-content/uploads/Analogue-control-19.06.12.pdf> (luettu 4.9.2013)
- KK 211/2010: Kirjallinen kysymys designhuumeiden sääntelyn kehittäminen/Juha Hakola (kok.).
- KK 267/2010: Kirjallinen kysymys huumausaineeksi luokittelun nopeuttaminen/Sanna Lauslahti (kok.).
- KK 276/2010: Kirjallinen kysymys designhuumeiden kriminalisoiminen nykyistä tehokkaammin ja nopeammin/Raimo Vistbacka (ps.).
- KK 357/2010: Kirjallinen kysymys uusien huumaavien yhdisteiden kuokittelusta huumausaineeksi/Sari Palm (kd.).
- KK 461/2010: Kirjallinen kysymys kansallisen huumeiluokittelujärjestelmän luomisesta/Matti Kaupila (vas.).
- LA 23/2010: Lakialoite huumausainelain 3 §:n muuttamisesta/Juha Hakola (kok.).
- Lapatto-Reiniluoto, Outi & Tacke, Ulrich & Hoppu, Kalle: Design ylettyy jo huumeisiin. *Lääkäri-lehti* 66 (2011):16–17, 1398–1401.
- Lentoa ilman laskuvarjoa: Muuntohuumeet. 10 vinkkiä itsestä huolehtimiseen. Helsinki: A-klinikkasäätiö, 2012.
- Measham, Fiona & Wood, David, M. & Dargan, Paul, I. & Moore, Karenza: The rise in legal highs: prevalence and patterns in the use of illegal drugs and first- and second-generation “legal highs” in South London gay dance clubs. *Journal of Substance Use* 4 (2011a):16, 263–272.
- Measham, Fiona & Moore, Karenza & Ostergaard, Jeanette: Memhedrone, “Bubble” and unidentified white powders: the contested identities of synthetic “legal highs”. *Drugs and Alcohol Today* 11 (2011b):3, 137–146.
- Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Helsinki

- ki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 288, 2008.
- Mikkola, Auli: Muuntohuumeet. Esitelmä Päihdepäivillä Helsingissä 13.5.2014.
- Moore, Karenza & Dargan, Paul, I. & Wood, David, M. & Measham, Fiona: Do Novel Psychoactive Substances Displace Established Club Drugs, Supplement Theme or Act as Drugs of Initiation? The relationship between Mephedrone, Ecstasy and Cocaine. *European Addiction Research* (2013):19, 276–282.
- Moore, Karenza & Measham, Fiona: The silent "G". A case study in the production of "drugs" and "drug problems". *Contemporary Drug Problems* 39 (2012):3, 565–590.
- NZ 2013: Psychoactive Substances Act 2013, 2013 No 53, date of assent 17 July 2013. Saatavilla: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2013/0053/latest/DLM5042921.html?src=qs> (luettu 4.9.2013)
- NZ 2014a: Saatavilla: <http://www.health.govt.nz/our-work/regulation-health-and-disability-system/psychoactive-substances/interim-product-approvals> (luettu 5.1.2014)
- NZ 2014b: Saatavilla: <http://www.health.govt.nz/about-ministry/legislation-and-regulation/regulatory-impact-statements/amendment-psychoactive-substance-act-2013> (luettu 8.5.2014)
- PeVL 23/1997: Perustuslakivaliokunnan lausunto HE:stä 6/1997 oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.
- Perälä, Jussi & Kainulainen, Heini & Tammi, Tuukka: Helsingiläiset narkomaanit – käyttö, kulttuuri, kontrolli. S. 293–306. Teoksessa Salasuo, Mikko & Poikolainen, Janne & Komonen, Pauli (toim.): Katukulttuuri. Nuorisosiintymiä 2000-luvun Suomessa. Helsinki: Nuorisotutkimusverkoston julkaisuja 124, 2012.
- Piispa, Mikko: Design-huumeet. Päihteet ja nuori (2010):3, 13–14.
- Seppälä, Timo 2013: Muuntohuumeet, 36–43. Teoksessa: Seppä, Kaija & Aalto, Mauri & Alho, Hannu & Kiianmaa, Kalervo (toim.): Huume- ja lääkeriipuvuudet. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim, 2013
- Spice 2013: Saatavilla: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids> (luettu 11.6.2013)
- STM 2012: Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpideohjelmasta huumausaineiden käytön ja niiden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi 2012–2015. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:16.
- Strafrecht 2013: Saatavilla: <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/2/97/2-270-97.php3> (luettu 21.8.2013)
- StVM 5/2008: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä huumausainelainsäädännön muuttamisesta. Helsinki: Edita, 2005.
- Tacke, Ulrich & den Hollander, Bjornar & Simojoki, Kaarlo & Korpi, Esa, R. & Pihlainen, Katja & Alho, Hannu: Muunto- eli desinghuumeet Suomessa. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 19 (2011):127, 2027–2036.
- Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita, 2005.
- U 78/2013: Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusista psykoaktiivisista aineista.
- UN 2014a: 57th Commission on Narcotic Drugs, document E/CN.7/2014/10, Challenges and future work in the review of substances for possible scheduling recommendations. Saatavilla: http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session57/Pre_session/ECN72014_10_eV1388967.pdf (luettu 8.4.2014)
- UN 2014b: 57th Commission on Narcotic Drugs, document E/CN.7/2014/CRP.1, Expert Consultation on New Psychoactive Substances Vienna, 3-5 September 2013. Saatavilla: http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session57/Pre_session/ECN72014CRP1eV1400178.pdf (luettu 8.4.2014)
- UNODC: New Psychoactive Substances – the New Challenge. Global Smart Programme. Vienna: UN Publications, 2013.
- UNODC 2014: Saatavilla: <http://www.unodc.org/unodc/commissions/CND/01-its-mandate-and-functions.html> ja <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/01.1-its-mandate-and-functions-scheduling.html> (luettu 2.1.2014)
- Vuori, Erkki & Ojanperä, Ilkka & Launiainen, Terhi & Nokua, Jari & Ojansivu Riitta-Leena: Myrkytyskuolemien määrä on kääntynyt laskuun. *Lääkärilehti* 67 (2012):22, 1735–1741.
- WHO 2013: Saatavilla: http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/ECDD/en/index.html (luettu 4.9.2013)
- Wilkins, Chris: A paradigm shift in recreational drug use: the challenge of legal highs in New Zealand. *The New Zealand Medical Journal* 124 (2011):1339, 99–101.
- Wilkins, Chris & Sheridan, Janie & Adams, Peter & Russell, Bruce & Ram, Sanya & Newcombe, David: The new psychoactive substances regime in New Zealand: A different approach to regulation. *Journal of Psychopharmacology*. 27 (2013):7, 584–589.

TIIVISTELMÄ

Heini Kainulainen & Katja Pihlainen & Elina Kotovirta: Muuntohuumeiden valvonta

Muuntohuumeiden yleistyminen on aiheuttanut huolta niin maailmalla kuin Suomessakin. Uusista psykoaktiivisista aineista on tavallisesti saatavilla hyvin vähän tietoa, mutta niitä pidetään yleisesti riskinä ihmisten terveydelle. Viranomaisten näkökulmasta tilanne on jännitteinen, sillä muuntohuumeet haluttaisiin saattaa mahdollisimman nopeasti valvonnan piiriin. Päätöksenteon pohjana pitäisi kuitenkin olla tutkimustietoon perustuvaa näyttöä aineista ennen kuin ne voidaan kieltää.

Muuntohuumemarkkinoilla liikutaan laillisen

ja laittoman toiminnan rajamailla. Kun yksi aine on saatu valvonnan piiriin, tuotetaan harmailla markkinoilla sen tilalle toinen muuttamalla hieman aineen kemiallista kaavaa. Uusi aine jää taas hetkeksi kontrollin ulkopuolelle ennen kuin sitä ehditään kieltää.

Muuntohuumeiden valvonnassa käytetään sekä kansainvälistä että kansallista sääntelyä. YK, EU ja eri valtiot ovat viime vuosina ottaneet jatkuvasti uudelleen kantaa muuntohuumevalvontaan. Artikkelissa tarkastellaan, miten suhtautuminen muuntohuumeisiin on muuttunut sekä minkälaisia vaihtoehtoja muuntohuumeiden valvonnassa on.