

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND

Kriminaalõiguse, kriminoloogia ja kognitiivse psühholoogia õppetool

Lauris Heinsalu

**EESTI NARKOPOLIITIKA MUUDE EUROOPA RIIKIDE JA USA  
NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSTE TAUSTAL KESKENDUDES KANEPILE**

Magistritöö

Juhendajad  
PhD Marianne Paimre  
dr jur Jüri Saar

Tallinn 2014

## SISUKORD

1	SISSEJUHATUS .....	3
2	NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED .....	7
2.1	NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED EUROOPAS .....	7
2.1.1	<i>Suundumine kahju vähendamise kontseptsioonile .....</i>	<i>7</i>
2.1.2	<i>Euroopa Liiduga 2004. aastal liitunud riigid .....</i>	<i>9</i>
2.1.3	<i>Kanepi õigusliku regulatsiooni suundumused.....</i>	<i>11</i>
2.1.4	<i>Narkopoliitika rakendamine õiguskaitse praktikas.....</i>	<i>14</i>
2.1.5	<i>Erandid üldisest trendist .....</i>	<i>17</i>
2.2	NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED AMEERIKA ÜHENDRIIKIDES .....	19
2.2.1	<i>Ülevaade õiguspraktikast ja meetoditest.....</i>	<i>19</i>
2.2.1.1	<i>Kanepi õigusliku regulatsiooni suundumused .....</i>	<i>21</i>
2.3	RAHVUSVAHELISE NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED .....	23
3	NARKOPOLIITIKA TEOREETILISED ALUSED JA MÕJUD .....	27
3.1	KANEPI KARISTUSLIK REGULEERIMINE.....	27
3.2	LEGALISEERIMISE TEOREETILISED ALUSED JA MÕJUD .....	32
3.2.1	<i>Gateway hüpotees .....</i>	<i>32</i>
3.2.2	<i>Mõju hindadele.....</i>	<i>34</i>
3.2.3	<i>Asendusefekt.....</i>	<i>36</i>
3.3	KAHJUDE VÄHENDAMISE KONTSEPTSIOON .....	39
3.3.1	<i>Kanepi tarbimisest tulenev kahju.....</i>	<i>39</i>
3.3.2	<i>Tubakapoliitika mõju kanepile.....</i>	<i>42</i>
3.3.3	<i>Karistusliku poliitika mõju kahju vähendamisele .....</i>	<i>45</i>
3.4	TURUREGULATSIOONI LÄHENEMISED .....	46
3.4.1	<i>Majanduslik kasu ja kahju.....</i>	<i>46</i>
3.4.2	<i>Sotsiaalsed normid kui tarbimise regulatsioonivahendid .....</i>	<i>48</i>
4	EESTI NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED .....	52
4.1	SEADUSANDLUSE ARENGUD .....	52
4.2	TARBIMISE SUUNDUMUSED.....	55
4.3	NARKOPOLIITIKA RAKENDAMINE ÕIGUSKAITSE PRAKTIKAS .....	59
4.4	KAHJU VÄHENDAMISE POLIITIKA.....	64
4.5	ARENGUSUUNAD.....	68
5	KOKKUVÕTE .....	73
6	Estonian drug policy changes on the background of other European countries and US drug policy changes focusing on cannabis .....	78
7	KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU.....	81

## 1 Sissejuhatus

Riikides kehtivad erinevate narkootiliste ainete suhtes väga erinevad õiguslikud regulatsioonid, mis on kantud erinevatest narkopoliitikat puudutavatest kaalutlustest. Narkopoliitikat on sisuliselt kolm varianti. Esiteks, narkootikumidevaba ühiskonna kontseptsioon. Teiseks, meditsiiniline suhtumine: suhtumine narkootikumide tarvitamisele kui haigusesse, mille eesmärk on sellest tuleneva kahju minimaliseerimine nii tarvitajatele kui ühiskonnale. Kolmandaks, liberaalne kontseptsioon, mis põhineb indiviidi enda vastutustundel narkootikumide tarbimise osas.<sup>1</sup>

Igasugune poliitika vajab selleks, et efektiivne olla, selgelt määratletud eesmärgi. 1961. aasta ÜRO narkootiliste ainete konventsiooni eesmärk, nagu alguses narkopoliitika eesmärk üldse, oli inimkonna tervist parandada ning heaolu suurendada. Kuid selle täitmist on aga hakatud mõõtma konfiskeeritud narkootikumide hulga, vahistamiste arvu ja karistuste raskuse järgi.<sup>2</sup>

*Global Commission on Drug Policy* raporti järgi on ülemaailmne sõda narkootikumidele läbi kukkunud ja toonud endaga kaasa raskeid tagajärgi. Ülisuured kulutused kriminaliseerimisele ning illegaalsete narkootikumide tootjate, narkokaubitsejate ja tarbijate vastu suunatud repressiivsed meetmed ei ole ilmselgelt suutnud ei nõudlust ega pakkumist märkimisväärselt vähendada ning samas raskendavad ressursside jagamist efektiivsematele vahenditele. See raport soovitas organiseeritud kuritegevuse mõjuvõimu vähendamiseks ja rahva tervise huvides kaaluda dekriminaliseerimist ja legaliseerimist kõikide illegaalsete narkootikumide, aga eriti just kanepi osas.<sup>3</sup>

Suures osas maailmas, küll mõningate eranditega, on kanepi suhtes viljeldud karistuslikku keelupoliitikat 20. sajandist alates. Põhilises rahvusvahelise narkokontrolli konventsioonis, ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtses konventsioonis, on sees ka kanep, kusjuures kõige rangema kontrollirežiimiga

---

<sup>1</sup> Printz, Aloys, "Do European drug policies matter?", *Economic Policy*, 2007, vol 12, lk 379-380

<sup>2</sup> "War on drugs: Report of the global commission on drug policy", 2011, lk 5

<sup>3</sup> *ibid.*, lk 2

kategoorias<sup>4</sup>. Kanep on samas ka kõige enim kasutatud illegaalne narkootikum maailmas<sup>5</sup>. Kanepi väga suur levimus võrreldes teiste illegaalsete narkootiliste ainetega ning sellega seotud süütegude arv on üks põhjuseid, miks narkopoliitika võimaliku muutmise raames käsitletakse kõige sagedamini kanepit.<sup>6</sup> Ühtlasi on kanep ainus hetkel illegaalne narkootikum, mille legaliseerimine Eestis on käesoleva magistrیتöö autori hinnangul võimalik. Kanepi õigusliku režiimi muutmist käsitletakse ka teaduskirjanduses illegaalsetest narkootikumidest kõige rohkem.

Illegaalsete narkootikumide reguleerimise juures on konfliktis ühtede inimeste soov neid siiski tarbida, teiste inimeste huvi nende müügi pealt kasumit teenida ning riigi huvi nende tarbimisega seotud negatiivseid tagajärgi võimalikult vähendada ning ära hoida.

Magistrیتöö autori hinnangul on narkopoliitika teema aktuaalne, arvestades esiteks narkootikumidega seotud ning nende tarbimisest põhjustatud süütegude suurt arvu ning nendest tekkivat kahju, teiseks illegaalsete narkootikumidega seotud süütegude eest karistatavate inimeste arvu ning kolmandaks ulatuslikku tarbimist. Teema aktuaalsusele osutab ka asjaolu, et nii ajakirjanduses kui teaduskirjanduses on leaalsetest ja illegaalsetest narkootikumidest ning nendega seotud probleemidest ilmunud hulgaliselt artikleid. Sellest saab järeldada, et teema on oluline.

Käesoleva töö kirjutamisel on rakendatud ajaloolist, võrdlevat ja analüütilist uurimismeetodit.

Magistrیتöö kirjutamisel on peamiste allikatena kasutatud inglise- ja eestikeelset narkopoliitika, kriminaal- ja menetlusõiguse alast kirjandust, sealhulgas õigusteadlaste artikleid, analüüse ning uurimistöid, juhiseid, seletuskirju ja õigusakte. Autor peab oluliseks ka Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskuse raporteid. Töös käsitletakse Eesti jaoks põhilise võrdlusmaterjalina Euroopat ja Ameerika Ühendriike.

---

<sup>4</sup> ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtne konventsioon, RT II 1996, 19, 84

<sup>5</sup> UNODOC, "World Drug Report 2013", Ühendatud Rahvaste Organisatsioon, 2013

<sup>6</sup> Tegel, Simeon, "Uruguay's neighbors now considering legalization of pot", *Global Post*, 2013 (05apr.2014), kättesaadav: <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/131222/latin-america-uruguay-argentina-marijuana-legalization>

Eestis on teaduslikul tasemel uimastite legaliseerimise teemal kirjutanud näiteks Jaan Sootak ja Paavo Randma ning jõudnud 2006. aastal Akadeemias avaldatud artiklis “Narkokriminaalpoliitika või narkopoliitika?” järeldusele, et narkootikumide legaliseerimisel on nii head kui ka halvad küljed ja seda varianti võiks Eestis kaaluda küll<sup>7</sup>.

Käesoleva töö eesmärk on võrrelda narkopoliitika muutuseid ja suundumusi Euroopas, Ameerikas ja Eestis kanepi näitel ning analüüsida erinevate narkopoliitika rakendusvariantide teoreetilisi aluseid ning võimalikke tagajärgi, et selgitada välja sarnasused ja erinevused ning Eesti jaoks mõeldavad edasised arengud.

Eesti senine narkopoliitika, mis põhineb karistuslikul keelurežiimil, pole saavutanud oma eesmärke, järelkult ei ole osutunud efektiivseks. Seetõttu peaks ka Eesti oma illegaalsete narkootikumide käsitlust muutma.

Arvestades viimase aja arenguid mujal maailmas, uuritakse käesolevas töös, kas ka Eestil võiks olla säästvam ja mõistlikum ümber orienteeruda keelupoliitika leevendamisele, kahjude vähendamise ning mõistliku tarbimise suunale. Selle probleemi uurimise käigus tuleb võrrelda ning analüüsida, millisele argumentatsioonile tuginedes on jõutud nüüd kanepi legaliseerimisele ja millisele argumentatsioonile tuginedes on sellest hoidutud nii minevikus kui ka tänapäeval, samuti kõrvutada teiste riikide tingimusi Eesti tingimustega, et selgitada välja, milline regulatsioon oleks Eestis tänapäeval kanepi suhtes kõige mõistlikum ning millised oleksid erinevate regulatsioonivariantide positiivsed ja negatiivsed küljed.

Töö hüpoteesiks on, et kanepi tootmise, müügi, ja tarbimise seadustamine oleks Eestis ressursse säästvam ja mõistlikum kui kriminaliseerimine või dekriminaliseerimine, sarnaselt alkoholile ja tubakale. Teatavasti on Eestis kanepi müümine keelatud ja kriminaalkorras karistatav (KarS §183), aga tarbimine ilma edasiandmata on väärtegu (NpaS § 15<sup>1</sup>).

---

<sup>7</sup> Sootak, J., Randma, P “Narkokriminaalpoliitika või narkopoliitika?”, Akadeemia, 2006, nr 6.

Töö esimeses peatükis uuritakse maailma narkopoliitikat ja selle muutuseid ning nende põhjuseid. Peatükk on jaotatud kolmeks alapeatükiks. Esimeses uuritakse Euroopa riikide narkopoliitikat. Selles käsitletakse, mis põhjustel on Euroopa riikide narkopoliitika muutunud ja millises suunas ning erinevusi riikide vahel. Seda nii seadusandluse, kui ka selle rakendamise aspektist. Täpsemalt käsitletakse kanepiga seotud narkopoliitika muutuseid. Teises alapeatükis uuritakse Ameerika Ühendriikide narkopoliitikat ja selle muutuseid ning nende põhjuseid. Samuti käsitletakse eraldi narkopoliitikat kanepi suhtes, kuna see erineb üldisest poliitikast märgatavalt. Kolmandas alapeatükis käsitletakse rahvusvahelist narkopoliitikat.

Töö teises peatükis käsitletakse kanepi suhtes kasutusel olevate ja võimalike õiguslike regulatsiooni variantide positiivseid ja negatiivseid külgi ning võimalikke tagajärgi selgitamaks välja, kas kanepi legaliseerimise negatiivsed aspektid kaaluvad üles positiivsed. Peatükk on jaotatud neljaks alapeatükiks. Esimeses neist käsitletakse kanepi karistuslikku reguleerimist. Teises alapeatükis käsitletakse legaliseerimise teoreetilisi potentsiaalseid kõrvalmõjusid nagu mõju hindadele ning teiste narkootikumide tarbimisele. Kolmandas alapeatükis käsitletakse kahju vähendamise kontseptsiooni puudutavaid teoreetilisi seisukohti. Neljandas alapeatükis uuritakse tururegulatsiooni lähenemise teooriaid.

Töö kolmandas peatükis uuritakse Eesti narkopoliitikat ja selle suundumusi analüüsitakse neid lähtuvalt eelmistes peatükkides käsitletust. Peatükk on jagatud viieks alapeatükiks. Esimeses alapeatükis vaadeldakse, kuidas on Eestis illegaalsete narkootikumidega seotud seadusandlus arenenud ning teises narkootikumide tarbimise suundumusi. Kolmandas alapeatükis uuritakse Eesti narkopoliitika rakendamise praktikat, neljandas kahju vähendamise kontseptsiooni rakendamist Eestis ning viiendas võimalikke edasisi arengusuundi.

## 2 NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED

### 2.1 NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED EUROOPAS

#### 2.1.1 Suundumine kahju vähendamise kontseptsioonile

Narkootiliste ainete keelupoliitika aluseks on 1961. aasta ÜRO konventsioon, millega on liitunud kõik Euroopa riigid. Riigid erinevad selle rakendamisel ning seda märgatavalt. Hollandis on kanepi tarbimine olnud dekriminaliseeritud juba 30 aastat. Skandinaavia riikides on väga karistuslik õiguslik režiim illegaalsete narkootikumide osas samas siiani säilinud. Ülejäänud Euroopa riikides on liigutud kanepi tarbimise ja omamise eest karistusliku režiimi leevendamisele.<sup>8</sup> Euroopas võistlevad kaks narkopoliitika paradigmat. Pakkumispoole osas on erimeelsusi vähem, sest kõik riigid on narkokaubanduse vastu. Nõudluse ja tarbimispoole osas konsensust pole. Holland ja Rootsi on kaks diametraalselt erinevat süsteemi. Ülejäänud Euroopa riigid on kusagil nende vahepeal. Rootsis on moralistlik kontrolli- ja keelupoliitika, mille lõppeesmärk on narkootikumidevaba ühiskond. Hollandis eristatakse kergeid ja raskeid illegaalseid narkootikume ning toimib turgude eraldamine ja pool-legaalne müük, mille aluseks on kahju vähendamise paradigma.<sup>9</sup>

1990. aastatest alates on narkopoliitika Euroopas eemaldunud illegaalsete narkootiliste ainete rangest kriminaliseerimisest.<sup>10</sup> 1990. aastatel hakati Euroopa riikide narkopoliitikas rakendama kahju vähendamise kontseptsiooni. Alates sellest ajast on mitmes Euroopa riigis loodud sõltlastele heroini väljakirjutamise ja süstalde vahetamise programmid.<sup>11</sup> Kahjude vähendamise kontseptsioon tähendab narkopoliitikat, mille peamiseks eesmärgiks ei ole mitte tarvitamist ennetada, vaid vähendada tarbimisega kaasnevaid võimalikke riske ja negatiivseid tagajärgi, lähtudes arusaamast, et väga paljud inimesed soovivad nii legaalseid kui illegaalseid

---

<sup>8</sup> Iversen, Leslie, "Cannabis and the law – high time for reform?", *European Review*, 2004, vol 12, lk 513

<sup>9</sup> Chatwin, Caroline, "Have recent evolutions in European governance brought harmonization in the field of illicit drugs any closer?" *Drugs and Alcohol Today*, 2010, vol 10, lk 27

<sup>10</sup> Levine, Harry G., "Global Drug prohibition – its uses and crises", *International Journal of Drug Policy*, 2003, vol 14, lk 146

<sup>11</sup> Hedrich, Dagmar; Pirona, Alessandro; Wiessing, Lucas; "From margin to mainstream: The evolution of harm reduction responses to problem drug use in Europe", *Drugs: education, prevention and policy*, 2008, vol 15, lk 503

narkootikumide tarvitada ning enamik neist ei vaja ravi, kuid nendele, kes vajavad, tuleb seda võimaldada.<sup>12</sup> Nüüdseks on kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides kasutusel süstalde jagamise ja metadooni asendusravi programmid. Mitmed riigid on kahju vähendamise meetmetega läinud juba palju kaugemale. Osades riikides, näiteks Saksamaal ja Hollandis, on illegaalsete narkootikumide süstimiseks loodud eraldi süstimisruumid. Euroopas on koos kahju vähendamise suunas liikumisega kaasas käinud ka kriitika USA-stiilis karistusliku nulltolerantsi poliitika suhtes.<sup>13</sup> Asendusravi ja süstlavahetuse programmide levikut võib vaadata kui indikaatorit üldisema suhtumise muutusele. Sellisest vaatepunktist on Euroopas näha selge suundumus kahju vähendamise rõhutamisele illegaalsete narkootikumide tarbimise osas. Ka riikides, kus rõhutatakse narkootikumidevaba ühiskonna kontseptsiooni, rakendatakse kahju vähendamise meetmeid. Ajalooliselt väga erinevad õigussüsteemid ja narkopoliitikad on hakanud selles osas koonduma.<sup>14</sup> Kui ajalooliselt sai kahju vähendamine alguse heroiniisõltuvuse ja sellest tuleneva nakkushaiguste levimise tõttu, siis tänapäeval hõlmab see ka neid kahjusid, mis käivad kaasas alkoholi ja muude narkootiliste ainete meelelahutusliku tarbimisega.<sup>15</sup> Puhtast nulltolerantsist ja karistuslikust keelurežiimist on seega eemaldatud ning suundumus on pragmaatilisematele lähenemistele.

1990. aastate lõpus ja 2000. aastate alguses hakati narkopoliitika küsimuses koostööd tegema ka Euroopa Liidu tasandil ning võeti vastu esimene strateegiline kava. 2003. aastal võttis Euroopa Ülemkogu vastu soovitusel narkootikumide sõltuvusest tuleneva kahju vähendamiseks ja ennetamiseks. Üks olulisi punkte oli soovitus hakata tegelema narkosõltuvuse ja sellest tulenevate riskide ja kahjudega kui tervishoiu küsimusega.<sup>16</sup> Uuringust Euroopa Ülemkogu soovitusel vastuvõtmise kohta ilmnis, et need soovitusel on leidnud laialdast vastuvõttu ja kõikides liikmesriikides on

---

<sup>12</sup> "What is harm reduction?", Harm reduction international, kättesaadav: <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>

<sup>13</sup> Chatwin, Caroline, "Multi-level governance: The way forward for European illicit drug policy?", *International Journal of Drug Policy*, 2007, vol 18, lk 498

<sup>14</sup> Hedrich, Dagmar; Pirona, Alessandro; Wiessing, Lucas; "From margin to mainstream: The evolution of harm reduction responses to problem drug use in Europe", *Drugs: education, prevention and policy*, 2008, vol 15, lk 510-512

<sup>15</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Aastaruanne 2012: Uimastiprobleemide olukord Euroopas", 2012, lk 34

<sup>16</sup> Hedrich, Dagmar; Pirona, Alessandro; Wiessing, Lucas; "From margin to mainstream: The evolution of harm reduction responses to problem drug use in Europe", *Drugs: education, prevention and policy*, 2008, vol 15, lk 504-505

illegaalsete narkootikumide tarvitamisest tuleneva kahju vähendamine üks tervishoiu eesmärk ning osa riiklikust narkopoliitikast.<sup>17</sup> Üldiselt on Euroopa riikide narkopoliitika küll jätkanud karistusliku keelupoliitika viljelemist illegaalsete narkootikumide pakkumispoole suhtes, kuid on viimastel aastatel muutunud palju leebemaks narkootikumide nõudluspoole ehk tarbijate suhtes. Palju rohkem pööratakse rõhku sõltlaste heaolule.<sup>18</sup> Järgmises Euroopa Liidu narkostrategias tuleks soovitusel kohaselt läheneda legaalsele ja illegaalsetele narkootikumidele integreeritumalt. Viies riigis on vastu võetud tegevuskavad, mis hõlmavad nii seaduslikke kui ka ebaseaduslikke narkootikume. Kümnes riigis on nende jaoks eraldi tegevuskavad. Seitsmes riigis hõlmavad legaalseid narkootikume puudutavad strateegiad ainult alkoholi või tubakat. Neljateistkümnes riigis on ainult illegaalsetele narkootikumidele keskenduv tegevuskava. Mõned riigid soovivad tulevikus illegaalsete narkootikumide ja alkoholi valdkonda rohkem ühildada.<sup>19</sup> Sarnaselt liikmesriikidele eraldi liigutakse seega ka Euroopa Liidu tasandil illegaalsete narkootikumide valdkonnas karistuslikust keelupoliitikast kahju vähendamise poliitika suunas kõikide, nii legaalsete kui illegaalsete narkootiliste ainete tarvitamise suhtes.

### **2.1.2 Euroopa Liiduga 2004. aastal liitunud riigid**

1990. aastatel, kui mitmed vanad Euroopa Liidu liikmesriigid liberaliseerisid narkopoliitikat, siis Kesk-Euroopa riigid hoopis karmistasid seaduseid ja ei käsitle erisusi kanepi ja teiste narkootikumide vahel. Uutes liikmesriikides on seadused illegaalsete narkootikumidega seotud rikkumiste eest rangemad kui enne 2004. aastat liitunud liikmesriikides. Samas siiski lihtsalt tarvitamise eest võimaldab vanglakaristust määrata 2004. aastal liitunud riikides ainult üks, aga varem liitunutest neli riiki. Illegaalsete narkootikumide omamise eest on kriminaalkaristused ette nähtud kõigis uutes liikmesriikides, kuigi reaalne rakenduspraktika erineb seadusest ja

---

<sup>17</sup> Hedrich, Dagmar; Pirona, Alessandro; Wiessing, Lucas; "From margin to mainstream: The evolution of harm reduction responses to problem drug use in Europe", *Drugs: education, prevention and policy*, 2008, vol 15, lk 509

<sup>18</sup> Printz, Aloys, "Do European drug policies matter?", *Economic Policy*, 2007, vol 12, lk 384

<sup>19</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Aastaruanne 2012: Uimastiprobleemide olukord Euroopas", 2012, lk 21-22

osades riikides on väikeste koguste omamine väärtetu.<sup>20</sup> Ametlikult ka uued Euroopa Liidu liikmesriigid kanepit teistest illegaalsetest narkootikumidest ei erista.<sup>21</sup> Uute liikmesriikide seas saab õiguskaitse praktika alusel eristada kahte gruppi selle järgi, millises ulatuses politsei ja teised õiguskaitseorganid seaduseid rakendavad. Esimeses grupis, Maltas ja Sloveenias, tegeleb politsei illegaalsete narkootikumidega seotud kuritegevusega väga palju ning isiklikuks tarbeks kasutamise ja narkokaubanduse osas pole seejuures vahet. Kõikides ülejäänutes on praktika rohkem või vähem vahettegev ning väikeste koguste omamist või tarvitamist ei menetleta nii palju. Kõige rohkem on illegaalsete narkootikumide osas vahistamisi ja konfiskeerimisi seotud kanepiga.<sup>22</sup> Selles osas ei erine uued liikmesriigid vanadest, kuid ehkki seadused on esimestes rangemad, siis praktika natuke pehmendab neid.

Euroopa Liiduga liitumise tarbeks kandidaatriikides vastu võetud narkovastased meetmed olid üldiselt karistuslikud keelumeetmed. Vanemate liikmesriikide seas oli olemas juba suundumus narkootikumide tarvitajate leebemale kohtlemisele ja kahju vähendamise poliitika viljelemisele.<sup>23</sup> Kahju vähendamise meetmetest on uutes liikmesriikides ennetusprogrammid enamjaolt koolides, aga eraldi rõhuasetust kanepile nendes ei ole.<sup>24</sup> Euroopa Liiduga 2004. aastal liitunud riikides on noorte inimeste seas kanepi tarvitamise levimus kõrgem kui vanemate seas ning seejuures kasvava trendiga. Üldiselt on kanepit proovinud paljud, aga regulaarseid tarvitajaid on vähe.<sup>25</sup> Kõikides 2004. aastal liitunud liikmesriikides on kanepi tarvitamine noorte seas “normaliseerunud”: see küll ei tähenda, et kõik noored kanepit tarvitavad, vaid et tarvitamist teiste seas talutakse ning see on muutunud noorte inimeste jaoks osaks kultuurist.<sup>26</sup> Vanade riikide suundumus narkopoliitika leebumisele tarvitamise osas ei pruugi olla veel uutele üle kandunud. Kahju vähendamise meetmeid rakendavad

---

<sup>20</sup> Moskalewicz, Jacek, et. al, “Enlargement 2005: cannabis in the new EU Member States”, kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 79-82

<sup>21</sup> *ibid.*, lk 77

<sup>22</sup> *ibid.*, lk 82-84

<sup>23</sup> Chatwin, Caroline, “The Effects of EU enlargement on European Drug Policy”, *Drugs: Education, prevention and policy*, 2004, vol 11, lk 439

<sup>24</sup> Moskalewicz, Jacek, et. al, “Enlargement 2005: cannabis in the new EU Member States”, kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 85

<sup>25</sup> *ibid.*, lk 67-70

<sup>26</sup> *ibid.*, lk 73

vähemal või suuremal määral kõik Euroopa Liidu liikmesriigid, aga ühiseid ametlikke standardeid ei eksisteeri.<sup>27</sup>

### 2.1.3 Kanepi õigusliku regulatsiooni suundumused

Euroopa Liidus on riikides on kanepi suhtes kasutusel erinevaid regulatsioonivariante. On riike, kus kanepit peetakse teistest narkootikumidest fundamentaalselt erinevaks, ja on riike, kus kanepit seaduse tasandil ei eristata, kuid eristatakse seaduse rakendamise praktikas. Neli põhilist meetodit eristuseks on

- illegaalsete narkootikumide klassidesse jaotamine,
- seadusest erandite sätestamine,
- juhiste alusel eristamine,
- diskretsiooni alusel eristamine.

Selle põhjuseks võib olla kanepi vähesem ohtlikkus võrreldes teiste illegaalsete narkootikumidega.<sup>28</sup> Mitmes Euroopa riigis on kanepiga seotud karistusi vähendatud. Enamikus Euroopa riikides ei ole kanepi tarbimine enam kriminaalkuritegu ja väikeste koguste omamise eest ei karistata üldse. Liberaalse lähenemisega on Belgia, Portugal, Hispaania ja Taani. Rangema lähenemisega on Itaalia ja Prantsusmaa ning Skandinaavia riigid.<sup>29</sup> Varasemalt erandlik Holland on viimastel aastatel narkopoliitikas vähem isolatsiooni jäänud.

Paljudes riikides on selgelt identifitseeritav trend rohkem tolerantsemate ja pragmaatilisemate ning vähem karistuslike lähenemiste suunas. 2000. aastatest alates on paljud Euroopa riigid narkootikumide tarvitamise ja omamise suhtes lähenemist kõvasti pehmenanud. Hispaania ja Portugal on dekriminaliseerinud kõikide narkootikumide isiklikuks tarbeks omamise. Leebumine on toimunud eriti just kanepi osas, kuna selle ohtlikkus on ümber hinnatud. Hollandis, Saksamaal ja Itaalias

---

<sup>27</sup> Chatwin, Caroline, "The Effects of EU enlargement on European Drug Policy", *Drugs: Education, prevention and policy*, 2004, vol 11, lk 443-444

<sup>28</sup> Ballotta, Danilo; Bergeron, Henri; Hughes, Brendan; "Cannabis control in Europe", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 110-111

<sup>29</sup> Iversen, Leslie, "Cannabis and the law – high time for reform?", *European Review*, 2004, vol 12, lk 522

ignoreerib politsei kanepit.<sup>30</sup> Šveitsis soovitas föderaalne narkootikumi asjade komisjon 1999. aastal kanepi omamise ja tarvitamise keelustamine lõpetada ja legaalselt ostmine võimaldada.<sup>31</sup> Luksemburgis muudeti 2001. aastal karistused kanepi tarvitamise ja omamise eest leebemaks: vangistuselt trahvile. Hollandis käivitus 2003. aastal reguleeritud meditsiinilistel eesmärkidel patsientide kanepiga varustamise programm.<sup>32</sup>

Mitmete hinnangute kohaselt jääb Euroopa riikides kanepi tarvitamise levimus 10-30 protsendi vahemikku, mis tähendab, et peaaegu iga neljas kõikidest 15-64 aastatest Euroopa elanikest on seda tarvitanud. Kõige levinum on Euroopas kanepitarvitamine noorte täiskasvanute hulgas (15-24 aastased), kus levimuse protsent on keskmiselt 32,5. Ameerika Ühendriikides on vastav näitaja üle 50 protsendi.<sup>33</sup> Narkopoliitika liberaalse käsitluse etaloniks on kuni viimase aastani peetud Hollandit ning selles osas on seal siiani üks Euroopa kõige leebemaid õigussüsteeme. Kuigi ei ole üllatav, et ka seal on kõige sagemini tarvitatav illegaalne narkootiline aine kanep, on tarbimise levimus seal teiste Euroopa riikidega võrreldes ometi keskmine. Vaatamata Hollandi liberaalsele narkopoliitikale, hindavad noored kanepit üheteistkümnes Euroopa riigis lihtsamini kättesaadavaks. Hollandis ütlevad 28% noortest, et seda on lihtne kätte saada, aga Euroopa riikides keskmiselt on see noorte seas 34%. See näitaja ei pruugi siiski kajastada reaalselt kättesaadavust, vaid võib tuleneda osaliselt sellest, et Hollandis on kanepi kättesaadavus viimasel ajal vähenenud.<sup>34</sup> Seega võib kanepit pidada Euroopas siiski üldiselt lihtsasti kättesaadavaks.

Euroopas pole seniajani veel kusagil kanepit ega teisi illegaalseid narkootikume legaliseeritud, kuid ka sellele on toetus kasvanud. Saksamaal pöördusid 120 õigusteaduse professorit parlamendi poole üleskutsega kanep legaliseerida. Merkeli koalitsioon on skeptiline, aga kaks opositsioonierakonda – Rohelised ja Vasakpartei –

---

<sup>30</sup> Bewley-Taylor, David, "Getting high on the policy agenda: Europe, the US and the future of the global drug prohibition regime", *Journal of Transatlantic Studies*, 2006, vol 4, lk 39-40

<sup>31</sup> Ballotta, Danilo; Bergeron, Henri; Hughes, Brendan; "Cannabis control in Europe", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 109

<sup>32</sup> *ibid.*, lk 112

<sup>33</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Aastaruanne 2012: Uimastiprobleemide olukord Euroopas", 2012, lk 42

<sup>34</sup> Garretsen, H. F. L., "The Dutch and their drugs: The end of an era? Reflections on Dutch policies towards, tobacco, alcohol and illegal drugs", *Drugs: education, prevention and policy*, 2010, vol 17, lk 486-488

toetavad seda ideed. Parlamendikomisjoni ülesseadmiseks on vaja 120 saadiku toetust. Kahel opositsioonierakonnal kokku on parlamendis 127 kohta.<sup>35</sup> Kuigi rahvusvaheline süsteem avaldab selle vastu survet, on kanepil paljudes Euroopa riikides pool-legaalne staatus. Kunagi oli ka tubaka ja alkoholi osas keelupoliitika tavaline.<sup>36</sup> Tšehhis on kanepi tarvitamine tavaline, kõrtside ees tarbitakse seda avalikult ning mitmeid neist ka müüvad seda illegaalset narkootikumi leti alt. Kuni 15 grammi omamine on dekriminaliseeritud, see on kolm korda suurem kogus kui Hollandis legaalselt osta võib.<sup>37</sup>

Kanepi sotsiaalklubide mudelit mainitakse debattides üha rohkem. See võimaldaks legaliseerida kanepi tootmine ja jaotamine suletud süsteemis.<sup>38</sup> Hispaania lähenemine on juba võrdne liberaalse Hollandi lähenemisega. Kuigi müümine on Hispaanias illegaalne, siis ostmine ei ole. Selle tulemusena on tekkinud sajad kanepi sotsiaalklubid, kus kasvatatakse kanepit, mida liikmed siis osta saavad. Sarnased eksperimendid on käsil ka Prantsusmaal, Belgias ja Saksamaal. Tšehhi legaliseeris 2013. aastal meditsiinilise kanepi täielikult.<sup>39</sup> Euroopas ei ole legaliseerimisega mindud veel sama kaugele nagu viimastel aastatel Ameerika Ühendriikides. Samas USAs räägitakse narkopoliitika muutmisest põhiliselt ainult kanepi osas. Euroopa riikides on karistuslikust lähenemisest eemaldatud kahju vähendamise suunas juba pikemat aega ja isegi nulltolerants pole kunagi olnud nii range kui USAs. Viimasel ajal on ka mitmel pool Euroopas hakatud kanepit teistest narkootikumidest rohkem eristama ning selle ostmiseks seaduslikke võimalusi lubama.

---

<sup>35</sup> Bleiker, Carla, "Law professors demand cannabis legalization", 2014, (14.apr.2014), kättesaadav:<http://www.dw.de/law-professors-demand-cannabis-legalization/a-17559144>

<sup>36</sup> Room, Robin, "In thinking about cannabis policy, what can be learned from alcohol and tobacco?", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 121

<sup>37</sup> "Czech politics: For medicinal use only?", *The Economist*, 2012, kättesaadav: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/12/czech-politics-0?zid=319&ah=17af09b0281b01505c226b1e574f5cc1>

<sup>38</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Models for the legal supply of cannabis: recent developments", 2013 (21.märts.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis>

<sup>39</sup> "Winding down the war on drugs: towards a ceasefire", *The Economist*, 23.feb.2013, kättesaadav: <http://www.economist.com/news/international/21572184-experiments-legalisation-are-showing-what-post-war-approach-drug-control-could-look>

#### 2.1.4 Narkopoliitika rakendamine õiguskaitse praktikas

Seadustes sätestatud karistuste raskus on Euroopa Liidu liikmeriikides erinev. Narkootikumide tarvitamine või isikliku tarbimise eesmärgil omamine ei ole osades riikides üldse karistatav, kuid osades näeb seadus ette isegi kuni eluaegse vangistuse. Narkokaubanduse ja müümise eest on karistuse maksimummäärad ühest aastast eluaegse vangistuseni. Samas raskendavate asjaolude puudumisel on illegaalsete narkootikumide tarvitamise või omamise eest isiklikuks kasutamiseks vanglakaristus Euroopas väga ebatõenäoline.<sup>40</sup> Illegaalsete narkootikumide omamise eest on Euroopas kolm kõige tavalisemat karistust hoiatus, trahv ning tingimisi vanglakaristus. Vähestes riikides määratakse selliste rikkumiste eest ühiskondlikult kasulikke tööd. Narkootikumide pakkumispoolega seotud süütegude eest on vanglakaristus tõenäoline, kuigi paljud neist mõistetakse tingimisi.<sup>41</sup>

Osades riikides, nagu näiteks Hollandis, eristatakse seaduse alusel kanepit ja teisi illegaalseid narkootilisi aineid ning müümise eest on suuremad karistused kui omamise või kasutamise eest. Kanepi omamine on enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides karistatav ning karistusmäärad trahvist vangistuseni. Praktikas mõistetakse kanepiga seotud vahistamise korral enamasti trahv. Üldiselt on kanepi omamise eest vahistamise tõenäosus 2-3%. Seega formaalne kriminaliseerimine viib harva reaalse karistuseni praktikas, nii et sätestatud karistuste preventiivne mõju tarvitamisele on ilmselt nõrk.<sup>42</sup> Kuigi seadusandlikud lähenemised kanepile on erinevad, on Euroopa riikides tarbimise ja väikeste koguste kanepi omamise korral ühine suundumus kriminaalsüüdistuse asemel alternatiivide kasutamisele. Üldiselt eelistatakse trahve, karistamata jätmist ja nõustamist ning katseaja määramist. Kanepi tarvitamise eest on 16 riigis ette nähtud halduskaristus või muu alternatiiv vabadusekaotusele, nagu näiteks ravile suunamine.<sup>43</sup> Seega on illegaalsete

---

<sup>40</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Selected Issue 2009. Drug offences: sentencing and other outcomes", 2009, lk 7-8

<sup>41</sup> *ibid.*, lk 18-19

<sup>42</sup> Korf, Dirk, "An open front door: the coffee shop phenomenon in the Netherlands", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 147

<sup>43</sup> Ballotta, Danilo; Bergeron, Henri; Hughes, Brendan; "Cannabis control in Europe", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 111-112

narkootikumidega seotud süütegude eest seaduses sätestatud rangemad karistused kui neid realselt praktikas kohaldatakse. Seaduste jõustamise praktika avaldab seega sageli seaduses sätestatud karistustele pigem pehmendavat mõju.

Ajalooliselt järgis enamik Euroopa õigussüsteemidest legaliteedi printsiipi. Aja jooksul on paljud liikunud selle asemel oportuuniteediprintsiibi rakendamise poole, mis tähendab, et prokuratuur võib osades asjades jätta süüdistuse esitamata. Riikides, kus ametlikult kehtib legaliteediprintsiip võib ainult prokurör, kuid mitte politsei, avaliku huvi puudumisel väiksemad asjad menetlemata jätta. Holland on selles osas erandlik ning on politseile ja prokuratuurile andnud väga laia diskretsiooni.<sup>44</sup> Enamikes liikmesriikides menetleb politsei aktiivselt illegaalsete narkootikumide omamise ja tarvitamisega seotud juhtumeid. Samas lihtsalt tarbimise või tarbimise eesmärgil omamise asjades on Euroopa Liidus üldine tendents, et prokuratuur ja kohtud leiavad võimalusi menetluse lõpetamiseks või kui see ei ole võimalik, siis mingi muu lahenduse, mis väldiks range kriminaalkaristuse määramist. Peaaegu kõikides liikmesriikides tegeletakse rohkem illegaalsete narkootikumide müümisega seotud süütegudega kui tarvitamise või sellel eesmärgil omamisega.<sup>45</sup> Süüdistamise praktikas mängib tõenäoliselt rolli ühelt poolt kohustus järgida õiguskorra formaalseid aspekte, mis suunab läbi viima võimalikult palju süüdistusi ning teiselt poolt narkopoliitika rakendamise praktilised kaalutlused, mis suunavad mitteformaalsuse ning leebema käsitluse poole. Vähemasti väikeste rikkumiste korral kaldub politsei mitteformaalsete lahenduste suunas.<sup>46</sup>

Kuut riiki – Inglismaad, Walesi, Prantsusmaad, Saksamaad, Hollandit, Poolat ja Rootsit – käsitletud uuringust ilmnes, et prokuratuur mängib olulist rolli otsustamisel, kuidas narkosüütegusid menetletakse.<sup>47</sup> Süüdistusuuringust ilmnes, et Euroopas on prokuröridel mitmeid võimalusi menetluse lõpetamiseks enne kohut ja iseseisvalt isegi karistuste või seda asendavate alternatiivide määramiseks. Prantsusmaal, Saksamaal, Hollandis ja Rootsis lahendatakse selliselt väga suur hulk juhtumeid.

---

<sup>44</sup> Körner, Harald H., "From Blind Repression to a Thoughtful, Differentiated, 'Four-Column Strategy'", *Journal of Drug Issues*, 2004, vol 34, lk 577

<sup>45</sup> Ballotta Danilo, et. al., "Prosecution of drug users in Europe – varying pathways to similar objectives", *Insights Issue: 5*, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2002, lk 11-12

<sup>46</sup> *ibid.*, lk 24

<sup>47</sup> Wade, Marianne, "Prosecutors and Drugs Policy: A Tale of Six European Systems", *Utah Law Review*, 2009, lk 153

Prokurörid võivad menetlused lõpetada või karistust määrata lähtuvalt avalikust huvist. See tähendab, et prokuratuuril on otsene roll narkopoliitika rakendamisel.<sup>48</sup> Inglismaal ja Walesis oli illegaalsete narkootikumidega seotud juhtumite puhul menetluse lõpetamine tingimusel, et kahtlusalune oma süüd tunnistab, palju sagedasem kui teiste süütegude puhul. Sellest võib järeldada, et politsei ja prokuratuur järgisid narkosüütegude puhul mittekarakteristamispoliitikat juba enne, kui see kanepi puhul ametlikuks muutus. Narkosüüteod on selgelt süütegude kategooria, kus peetakse sobivaks nende kriminaalõigussüsteemist välja suunamist.<sup>49</sup> Enamikes Euroopa riikides on väikese koguse kanepi omamine või tarvitamine formaalselt karistatav, aga tavaliselt väikeste koguste puhul karistust ei määrata.<sup>50</sup> Illegaalsete narkootikumide tarvitamise osas seaduses sätestatud keelupoliitikat praktikas väga oluliseks ei peeta ja lähtutakse pigem muudest kaalutlustest.

Eristus vähem ohtlike ja rohkem ohtlike illegaalsete narkootiliste ainete vahel näib mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis andvat politseile võimaluse mitteformaalseks diskretsiooniks. Politsei jätab vahel raporteerimata tarbimise ja omamise, mis näib olevat isiklikuks tarbeks.<sup>51</sup> Enamikes liikmesriikides, kus illegaalsete narkootikumide tarbimise või omamise suhtes võib määrata karistusi, on palju mittetegutsemist, mitteformaalset tegutsemist ja menetluse lõpetamist juba ka politsei tasandil. Kui juhtum jõuab politseist prokuratuuri, siis on prokuröril tugev surve menetlus lõpetada või määrata nii kerge karistus kui võimalik. Euroopa Liidu liikmesriikides on jõuavad kohtusse üldiselt rohkem näiteks heroini müügiga seotud juhtumid kui kanepi omamine või tarbimine. See tähendab, et lähtutakse proportsionaalsuse printsiibist. Kuid narkootikumide müüki menetletakse üldiselt isegi väikeste koguste juures. Illegaalsete narkootikumide tarbimise ja omamise asjad jäetakse üldisel menetlemata ning erisused seaduse rakendamise praktikas tulenevad üldiselt sellest, mis tasandil menetlus lõpetatakse.<sup>52</sup> Seega isegi kui seaduses ei tehta vahet erinevatel illegaalsetel

---

<sup>48</sup> Wade, Marianne, "Prosecutors and Drugs Policy: A Tale of Six European Systems", *Utah Law Review*, 2009, lk 159-160

<sup>49</sup> *ibid.*, lk 162

<sup>50</sup> Körner, Harald H., "From Blind Repression to a Thoughtful, Differentiated, 'Four-Column Strategy'", *Journal of Drug Issues*, 2004, vol 34, lk 583

<sup>51</sup> Ballotta Danilo, et. al., "Prosecution of drug users in Europe – varying pathways to similar objectives", *Insights Issue: 5*, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2002, lk 48

<sup>52</sup> *ibid.*, lk 72-75

narkootilistel ainetel ja käsitletakse neid võrdväärsetena, siis seaduse rakendajate tegevuse tulemusena praktiliselt eristatakse kergeid ja raskeid narkootikume.

### 2.1.5 Erandid üldisest trendist

Kuigi üldiselt liigutakse narkosõja ja illegaalsete narkootikumide suhtes nulltolerantsi juurest eemale, ei ole see nii kõikides Euroopa riikides. Näiteks Rootsi on siiani Ameerika Ühendriikidega karistusliku keelupoliitika osas üksmeelel.<sup>53</sup> Rootsis on poliitika tasandil eesmärgiks narkootikumidevaba ühiskond. Seda ei ole siiani leitud olevat ei aegunud ega vale.<sup>54</sup> Prantsusmaal reguleerib narkootikumide tarvitamist 1970. aastast pärit seadus, mis sätestab iga narkootikumi kasutamise eest karistuseks ühe aasta vangistust. Seal on kõikidest illegaalsete narkootikumidega seotud vahistamistest 80% narkootikumide tarvitamise eest. Nendest 90% on kanepi tarbimise eest ning narkootikumidega seotud esmakordse vahistamise eest mõistetakse siiani ka vanglakaristusi. Vahelejäämise tõenäosus on siiski väike (3,6%). Prantsusmaa narkopoliitika on Euroopa riikide seas üsnagi erandlikult väga konservatiivne.<sup>55</sup> 2005. aastal lükkas Prantsusmaa valitsus tagasi ettepaneku asendada kanepi tarvitamise eest kriminaalkaristused administratiivõiguslike trahvidega. Rangemaks on narkopoliitika muutunud veel Itaalias, kus 2006. aastal kaotati ametlikult eristuste tegemine kanepi ja teiste narkootikumide vahel.<sup>56</sup>

Ühendkuningriikides tõsteti kanep 2004. aastal väiksema karistumääraga narkootiliste ainete nimistusse ning 2008 aastal tagasi rangema karistumääraga nimistusse.<sup>57</sup> 2012 leevendati seal riigiprokuratuuri juhiste järgi enamike kanepitootmissüütegude eest määratavaid karistusi. Kuni 9 taime (seejuures

<sup>53</sup> Bewley-Taylor, David, "Getting high on the policy agenda: Europe, the US and the future of the global drug prohibition regime", *Journal of Transatlantic Studies*, 2006, vol 4, lk 41

<sup>54</sup> Olsson, Börje, "Cannabis's role in drawing attention to 'the drugs problem' in Sweden", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 51

<sup>55</sup> Massin, Sophie; Carrieri, Maria P.; Roux, Perrine, "De jure decriminalization of cannabis use matters: some recent trends from France", *International Journal of Drug Policy*, 2013, vol 24, lk 634-635

<sup>56</sup> Ballotta, Danilo; Bergeron, Henri; Hughes, Brendan; "Cannabis control in Europe", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 112-113

<sup>57</sup> BBC News, "Debate over cannabis classification", *BBC news*, 2009, (15.apr.2014), kättesaadav: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7845023.stm>

arvestusega 40g kanepit taimest) kasvatamise eest tuleb kergendava asjaoluna arvesse võtta ka süüteo toimepanija meditsiinilisi näidustusi tarvitamiseks.<sup>58</sup>

Holland on pikka aega olnud liberaalse narkopoliitika etalon. Sealne narkopoliitika on maailmas suure tähelepanu osaks saanud. Vaatamata rahvusvahelisele survele oli Hollandis kuni 2001. aastani sealse lähenemise osas tugev konsensus, aga alates tollest aastast on see hakanud kiiresti muutuma. Ajalooliselt on Hollandis väga kõrgelt väärtustatud individuaalset vabadust ja tolerantsust, aga 2000. aastatel on need hoiakud vähenenud. Viimase kümnendi arengud näitavad suundumust repressiivsema narkopoliitika poole kõikide illegaalsete narkootikumide suhtes.<sup>59</sup> Viimasel ajal on mindud rangemaks *coffee shop*-ide lubamisega koolide lähedusse. Neid on palju ka kinni pandud. Kuigi seal on kuni 5 grammi kanepi ostmine *coffee shop*-idest legaalne, on nende varustamine ikkagi illegaalne narkokaubandus. 2000-2003 vahel kasvas kanepikasvatajate vastu prokuratuuri viidavate kanepisüütegude arv rohkem kui 40 protsenti.<sup>60</sup> Erinevused Hollandi ja teiste Euroopa riikide narkopoliitikate vahel vähenevad ning tundub, et väga liberaalse narkopoliitika ajastu on Hollandis läbi saamas. Rangemaks on muutunud mitte ainult illegaalsete, vaid ka legaalsete narkootiliste ainete suhtes.<sup>61</sup> Samas kuigi Hollandi narkopoliitika on liikunud karistuslikuma lähenemise suunas, on see ikkagi üks kõige liberaalsemaid režiime Euroopa Liidus. Seega antud suundumus ei pruugi olla niivõrd eemaldumine seal pikalt kestnud liberaalset poliitikast, vaid joondumine Euroopa Liidu teiste riikidega.

Taani oli üks liberaalseima narkopoliitikaga riike Euroopas. 2000-2005 karmistati üsna liberaalset poliitikat kõvasti, eriti just kanepi suhtes, seda suunaga suhteliselt repressiivsele režiimile. Seda muutust ilmestab hästi Christiana piirkonnas asuva Pusher Street-i sulgemine. Pusher Street oli avalik mitme miljonilise käibega kergete illegaalsete narkootikumide müümise turg, mille eksisteerimist oli aastakümneid

---

<sup>58</sup> "Cultivation or production of cannabis. Sentencing manual" *Crown prosecutors Office*, 2012, kättesaadav: [http://www.cps.gov.uk/legal/s\\_to\\_u/sentencing\\_manual/cultivation\\_of\\_cannabis/](http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sentencing_manual/cultivation_of_cannabis/)

<sup>59</sup> Garretsen, H. F. L., "The Dutch and their drugs: The end of an era? Reflections on Dutch policies towards, tobacco, alcohol and illegal drugs", *Drugs: education, prevention and policy*, 2010, vol 17, lk 486

<sup>60</sup> Korf, Dirk, "An open front door: the coffee shop phenomenon in the Netherlands", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 151-153

<sup>61</sup> Garretsen, H. F. L., "The Dutch and their drugs: The end of an era? Reflections on Dutch policies towards, tobacco, alcohol and illegal drugs", *Drugs: education, prevention and policy*, 2010, vol 17, lk 492-494

talutud. 2001. aastal sai politsei õiguse sealseid kanepiklubisid kinni panna ja seda võimaldanud seadust tõlgendati 2005. aastal ümber, võimaldamaks seda veelgi lihtsamini teha. 2004. aastal kriminaliseeriti Taanis kanepi omamine. Kui varasemalt kuni 10 grammi omamise eest ei karistatud, siis nüüd on selle eest ette nähtud minimaalselt trahv. 2004 tõsteti ka illegaalsete narkootikumidega seotud kuritegude eest ettenähtud vanglakaristuse pikkuseid. Enam ei eristata seal kergeid ja raskeid narkootikume ega tarvitamist ja müümist. Kui vanasti ignoreeriti väikeste koguste müümist, siis nüüd on seal nulltolerants igasuguse narkootikumide müümise vastu.<sup>62</sup> Kui Hollandi narkopoliitika karmistumine oli muutus liberaalsest korrast natuke rangema suunas, siis Taanis liiguti üsnagi teise äärmusesse. Enamikes Euroopa riikides on karistuslikust narkopoliitikast eemaldatud humaansema suunas. Samas traditsiooniliselt rangetes riikides nagu Prantsusmaa ja Rootsi ei ole selle muutusega kaasa mindud. Itaalias ning traditsiooniliselt liberaalsetes Taanis ja Hollandis on narkopoliitikat viimastel aastatel karmistatud ning Taanis on seda tehtud üsna ulatuslikult.

## **2.2 NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED AMEERIKA ÜHENDRIIKIDES**

### **2.2.1 Ülevaade õiguspraktikast ja meetoditest**

Ameerika Ühendriikides rakendatakse illegaalsete narkootiliste ainete suhtes karistuslikku keelupoliitikat, kus illegaalse narkokaubandusega seotud negatiivsete tagajärgede kõrvaldamise eesmärk kaalub üles kõik sellega kaasnevad sotsiaalsed kulud. Seega on keelupoliitika alus moralistlik.<sup>63</sup> USA-s hakkas 1980. aastatel hüppeliselt kasvama kokaiini ja *crack*-i tarvitamine. Seetõttu hakati ühiskonnas rääkima narkoprobleemist ning karmistati seaduseid ja laiendati õiguskaitseorganite volitusi. See äärmiselt repressiivne narkopoliitika kestab tänase päevani, kuigi pärast 2001. aasta 9. septembri terrorirünnakuid on antud teema vastu palju vähem poliitilist huvi. Praegune seadusandlik lähenemine Ameerika Ühendriikides lähtub ühelt poolt soovi vahel vähendada indiviididele tarbimisest tekkivat kahju ja teiselt poolt

---

<sup>62</sup> Asmussen, Vibeke, "Cannabis policy: tightening the ties in Denmark", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 159-162

<sup>63</sup> Ford, Brian A., "From mountains to molehills: a comparative analysis of drug policy", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2013, vol 19, lk 206-207

nulltolerantsist tuleneva vajaduse vahel veel rangemate karistuste järele preventsiiooni eesmärgil.<sup>64</sup> Vaatamata retoorikale, et repressiivne poliitika on suunatud illegaalsete narkootiliste ainete kaubanduse ehk pakkumispoolele ja et keskendutakse rasketele narkootikumidele, on USAs tarbimise eest vahistamisi ikkagi neli korda rohkem kui kaubanduse eest ning enamik vahistamisi on kanepi omamise eest.<sup>65</sup> USA narkopoliitika on aastakümneid püsinud muutumatu ja olnud rangelt karistuslik keelupoliitika. Viimasel ajal on mõningaid märke selle võimalikust leebumisest.

Osariikide valitsuste tasandil on viimasel aja narkopoliitika juba vähem karistuslikus suunas liikunud. Viimasel kümnendil on mitmed neist vähendanud illegaalsete narkootikumidega seoses ettenähtud kohustuslikke miinimumkaristusi või need eemaldanud ja toetanud alternatiive vangistusele. Nende muudatuste põhjuseks on põhiliselt olnud siiski majanduslikud kaalutlused.<sup>66</sup> Föderaalvalitsuse tasandil on muutused Ameerika Ühendriikide narkopoliitikas siiski vähesed ja toimunud üsna hiljuti. 2010. aastal vähendati *crack*-i vormis kokaiini eest mõistetavaid karistusi. Seda põhjusel, et *crack*-i vormis ja pulbrilisel kujul kokaiini eest mõistetavate karistuste vahe oli seniajani üüratult suur. Pärast muudatust jäi erinevus ikkagi 18-kordne ning Kongressis oli vastuseis muudatusele vägagi suur.<sup>67</sup> Sellele vaatamata oli tegemist siiski järeleandmisega narkopoliitikas, mis võib näidata vastupanu vähenemist edasistele muudatustele.

Erinevalt Euroopast on kahju vähendamise meetodid USA narkopoliitikas peaaegu olematud. Heroiini väljakirjutamine nendele sõltlastele, keda metadoon ei aita, ei ole USA-s isegi arutlusele tulnud, kuigi see lahendus töötab mujal hästi. Samasugune seis on seal süstitavate narkootikumide ohutuks kasutamiseks mõeldud süstimisruumidega, mis Euroopas on nüüd levima hakanud. Viimasel ajal on kahju vähendamise kontseptsioon Ameerika Ühendriikide narkopoliitikas siiski natuke rohkem tähelepanu pälvinud. President Obama on väljendanud seisukohta, et narkopoliitikat peaks nihutama rohkem kahju vähendamise poole ja tarvitajaid vähem

---

<sup>64</sup> Chilea, Dragos; Chilea, Ana A., "A brief overview of drug control policy in the United States and its current challenges", *The Juridical Current*, 2011, vol 46, lk 16-17

<sup>65</sup> Mosher, Clayton J., "Convergence or Divergence? Recent Developments in Drug Policies in Canada and the United States", *American Review of Canadian Studies*, 2011, vol 41, lk 371

<sup>66</sup> *ibid.*, lk 372

<sup>67</sup> Reuter, Peter, "Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?", *University of Chicago*, 2013, lk 49

vangistama.<sup>68</sup> Sõltlastele puhaste süstalde jagamine – mis on Euroopas 1990. aastatest kasutusel olnud kahju vähendamise vahend – oli Ameerika Ühendriikides lühiajani keelatud. Seda põhjusel, et sellise vahendi seadustamine võib näida leebe suhtumisena illegaalsete narkootikumide tarvitamisele. Kongress legaliseeris 2010. aastal seal varem keelatud olnud süstalde vahetusprogrammid. 2012. aastal võttis Kongress sellelt siiski föderaalset rahastust.<sup>69</sup> Sellest võib järeldada, et viimasel ajal on ka USA-s lisaks karistuslikule narkopoliitikale hakanud tekkima narkopoliitika täiendav suundumus kahju vähendamise meetodite rakendamise poole ning tolerantsemale suhtumisele illegaalsete narkootikumide tarvitamise osas.

### 2.2.1.1 Kanepi õigusliku regulatsiooni suundumused

Kuigi kokaiini ja heroini osas on Ameerika Ühendriikides siiani peaaegu kompromissitu surve vangistatute arvu suurendada, on 1980. aastatest kuni 2010. aastani muutumatuna püsinud narkopoliitika juures sealne kanepiregulatsioon arenenud teistmoodi. Selle narkootikumi osas on poliitika ja seadusandlus palju muutunud ning suundumus on kanepi puhul järjest laiemale seaduslikule ligipääsule.<sup>70</sup> Debatid kanepi legaliseerimise üle hoogustusid tulenevalt selle meditsiinilisest kasust. Meditsiini-instituudi 1999. aasta raport näitas, et lühiajalisel kasutamisel sobib see mõnede haiguste sümptomite ohjeldamiseks. Aastaks 2005 olid USAs üheksa osariiki legaliseerinud kanepi tarvitamise, müümise ja ostmise meditsiinilistel eesmärkidel ja praeguseks on kanep selleks legaliseeritud juba peaaegu kolmandikus osariikides. Föderaalsete järgi on see narkootikum siiski täielikult illegaalne.<sup>71</sup> Kuigi hoiakud narkootikumide suhtes on aja jooksul muutunud, on narkopoliitika USA-s olnud kogu aeg väga range. Ehkki viimasel ajal on see küll meditsiinilise kanepi legaliseerimise debattide raames osaliselt kahtluse alla seatud, kehtib USA-s praegu jätkuvalt nulltolerantsipoliitika ning dekriminaliseerimise võimalikkus on väike.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Mosher, Clayton J., “Convergence or Divergence? Recent Developments in Drug Policies in Canada and the United States”, *American Review of Canadian Studies*, 2011, vol 41, lk 372

<sup>69</sup> Reuter, Peter, “Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?”, *University of Chicago*, 2013, lk 34

<sup>70</sup> Reuter, Peter, “Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?”, *University of Chicago*, 2013, lk 1

<sup>71</sup> Chilea, Dragos; Chilea, Ana A., “A brief overview of drug control policy in the United States and its current challenges”, *The Juridical Current*, 2011, vol 46, lk 17-18

<sup>72</sup> *ibid.*, lk 21

Esimesena legaliseeris kanepi meditsiinilisel eesmärgil California aastal 1996. Sellest ajast saadik on samasugused muutused narkopoliitikas hoogustunud.<sup>73</sup> Üldiselt soovivad meditsiinilise kanepi reforme mitte patsiendi õiguste organisatsioonid, vaid narkopoliitika reformi toetavad organisatsioonid. Nüüdseks toetab kanepi legaliseerimist Ameerika Ühendriikides üle 50% elanikest.<sup>74</sup> Ameerika Ühendriikides on narkopoliitika muutused toimunud alt üles – muutuste eestvedajaks on olnud osariikide valitsused; föderaalvalitsuse seisukohad ja tegevus on püsinud peaaegu muutumatuna. Viimastel aastatel on ka föderaalvalitsuse hoiakutes näha mõningaid leebumise märke.

Mõnedes osariikides on meditsiinilise kanepi legaalne kättesaadavus sisuliselt tähendanud kanepi täielikku legaliseerimist. Californias on meditsiinilise kanepi seadused nii lõdvad, et pakuvad õiguslikku kaitset kõigile, kes väidavad endal mingi häda olevat, mille vastu see võibolla aitab. 2012 legaliseeriti kanep Colorados ja Washingtonis täielikult. 2010. aastal kukkus Californias sarnase eesmärgiga, kuid kehvasti koostatud eelnõu läbi, ehkki sai samas 40,5% toetuse.<sup>75</sup> Hääletus kanepi legaliseerimiseks toimus 2012. aastal ka Oregonis, kus selle poolt hääletas 47%. Samasugused referendumid toimuvad tõenäoliselt 2014. aasta lõpus veel mitmes USA osariigis.<sup>76</sup> Osariikides, kus meditsiiniline kanep on legaliseeritud, on föderaalvalitsus sellesse siiski palju sekkunud ja selle poliitika elluviimist takistanud. Kuid president Obama ütles kanepi meelelahutuslikul eesmärgil tootmise, müümise ja tarvitamise legaliseerimise kohta Colorados ja Washingtonis, et föderaalvalitsusel on parematki teha kui kanepitarvitamisele ressursse kulutada.<sup>77</sup> Kanepi osas on legaliseerimisliikumine Ameerika Ühendriikides muutunud väga tugevaks ning selle

---

<sup>73</sup> Paccula, Rosalie L.; Sevigny, Eric L., “Marijuana Liberalization Policies: Why We Can’t Learn Much From Policy Still In Motion”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2013, lk 1

<sup>74</sup> Ford, Brian A., “From mountains to molehills: a comparative analysis of drug policy”, *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2013, vol 19, lk 223

<sup>75</sup> Reuter, Peter, “Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?”, *University of Chicago*, 2013, lk 21

<sup>76</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, “Models for the legal supply of cannabis: recent developments”, 2013 (21.märts.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis>

<sup>77</sup> Reuter, Peter, “Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?”, *University of Chicago*, 2013, lk 47

legaliseerimist toetab umbes pool rahvastikust.<sup>78</sup> Kuigi üldises narkopoliitikas on muutused USAs väga väikesed, karistuslik keelupoliitika on täies jõus ning leebumismärgid üsna vähesed, siis kanepi osas on asi teistmoodi: kahes osariigis on see nüüd legaliseeritud ning tugevamat märki narkopoliitika muutumisest leevendamise suunas on raske ette kujutada.

### 2.3 RAHVUSVAHELISE NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED

Narkopoliitikat on sisuliselt kolm varianti. Esiteks, narkootikumidevaba ühiskonna kontseptsioon. Teiseks, meditsiiniline suhtumine: suhtumine narkootikumide tarvitamise kui haigusesse, mille eesmärk on sellest tuleneva kahju minimaliseerimine nii tarvitajatele kui ühiskonnale. Kolmandaks, liberaalne kontseptsioon, mis põhineb indiviidi enda vastutustundel narkootikumide tarbimise osas. Äärmuslikul kujul ei rakendata nendest kolmest ühtegi ning igas õiguskorras on elemente kõigist kolmest. Mõned Lääne-Euroopa riigid rakendavad ranget keelupoliitikat nii pakkumise kui nõudluspoole suhtes. Eelnevalt mainitud definitsiooni järgi pole ükski riik rangelt liberaalne, igal pool domineerivad siiski keelavad meetodid. Erisusi on rohkem illegaalsete narkootikumide nõudluspoole reguleerimise ja sõltlastele asendusteraapia raames narkootikumide väljakirjutamise juures kui seda on pakkumispoole osas.<sup>79</sup>

Igasugune poliitika vajab selleks, et efektiivne olla, selgelt määratletud eesmärki. 1961. aasta ÜRO narkootiliste ainete konventsiooni eesmärk, nagu alguses narkopoliitika eesmärk üldse, oli inimkonna tervist parandada ning heaolu suurendada. Kuid selle täitmist on aga hakatud mõõtma konfiskeeritud narkootikumide hulga, vahistamiste arvu ja karistuste raskuse järgi.<sup>80</sup> Sellega on algsest eesmärgist eemaldatud.

*Global Commission on Drug Policy* raporti järgi on ülemaailmne sõda narkootikumidele läbi kukkunud ja toonud endaga kaasa raskeid tagajärgi. Ülisuured

---

<sup>78</sup> Ford, Brian A., "From mountains to molehills: a comparative analysis of drug policy", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2013, vol 19, lk 223

<sup>79</sup> Printz, Aloys, "Do European drug policies matter?", *Economic Policy*, 2007, vol 12, lk 379-380

<sup>80</sup> "War on drugs: Report of the global commission on drug policy", 2011, lk 5

kulutused kriminaliseerimisele ning illegaalsete narkootikumide tootjate, narkokaubitsejate ja tarbijate vastu suunatud repressiivsed meetmed ei ole ilmselgelt suutnud ei nõudlust ega pakkumist märkimisväärselt vähendada ning samas raskendavad ressursside jagamist efektiivsematele vahenditele. See raport soovitas organiseeritud kuritegevuse mõjuvõimu vähendamiseks ja rahva tervise huvides kaaluda dekriminaliseerimist ja legaliseerimist kõikide illegaalsete narkootikumide, aga eriti just kanepi osas.<sup>81</sup>

20. sajandil toetasid valitsused narkootikumide keelustamist kogu maailmas ühelt poolt Ameerika Ühendriikide survele ja teiselt poolt seetõttu, et narkootikumide vastased kampaaniad olid poliitikutele kasulikud oma toetuse kasvatamiseks. Kuid keelurežiimil on 21. sajandil tulnud läbida mitmeid kriise. Kahju vähendamise liikumine on surunud narkopoliitika paljudes riikides rangest karistuslikust režiimist siiski tolerantsema poole ja illegaalsete narkootikumide keelustamine pole suutnud takistada kanepi kasvatamise ja tarvitamise normaliseerumist maailmas.<sup>82</sup>

1990. aastatest alates on maailmas illegaalsete narkootikumide tarvitamine väga palju kasvanud. Sellest väga suure enamuse moodustab kanepi tarvitamine. Kõige rohkem probleeme tekitavad ained on heroiin ja kokaiin, nii et probleemide osas on kanep teisejärguline, aga nii minevikus kui ka tänapäeval on hoopis kanep narkopoliitikas kesksel kohal.<sup>83</sup> Kanepi väga suur levimus võrreldes teiste illegaalsete narkootiliste ainete ja sellega seotud süütegude arv on üks põhjuseid, miks narkopoliitika muutmise raames käsitletakse kõige sagedamini kanepit.

ÜRO süsteemis on pikaajalised konfliktid nende riikide vahel, kes tahavad karistuslikku keelupoliitikat jätkata, ja nende vahel, kes tahavad globaalset süsteemis näha pragmaatilisemat suundumust.<sup>84</sup> Kuigi riikidel on võimalus siseriiklikult karistuslikust poliitikast eemalduda, on rahvusvaheline süsteem siiski väga piirav ja

---

<sup>81</sup> "War on drugs: Report of the global commission on drug policy", 2011, lk 2

<sup>82</sup> Levine, Harry G., "Global Drug prohibition – its uses and crises", *International Journal of Drug Policy*, 2003, vol 14, lk 145

<sup>83</sup> Olsson, Börje, "Cannabis's role in drawing attention to 'the drugs problem' in Sweden", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 53

<sup>84</sup> Jelsma, Martin, "Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs", *International Journal of Drug Policy*, 2003, vol 14, lk 181

takistab võimalusi narkopoliitika moderniseerimiseks. Isegi USA president Obama on tunnistanud narkosõja tulutust ning ka ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroos on tunnistatud moderniseerimise vajadust, kuigi sellele on tugev institutsionaalne vastuseis.<sup>85</sup> Üha suurem arv Euroopa riike on rahvusvahelise süsteemi suhtes kannatamatud ning poliitiline tahe alternatiivsete lahenduste ja konventsiooni revideerimise või uue tegemise järele on pidevalt kasvanud.<sup>86</sup> Paljud Euroopa riigid on narkopoliitika osas riiklikku huvi ümber defineerimas ning illegaalsete narkootikumide küsimuse tähtsus on sealjuures suurenemas. Eriti seoses rahvatervise küsimusega on hakatud arvama, et eksperimentaalsete lähenemiste rakendamine kaalub juba üles rahvusvahelise keelurežiimi vaimust lahkumise potentsiaalsed kulud. Selles osas nähakse USA toetamist riigi huvi vastasena.<sup>87</sup> Viimasel ajal on isegi rahvusvaheliste konventsioonide loovast tõlgendamisest tulenevate võimaluste kasutamisest hoolimata ülemaailmsest keelupoliitikast kinnipidamine järjest problemaatilisem. Mitmete riikide valitsused on hakanud avalikult arutlema illegaalsete narkootikumidega seotud probleemide juures konventsioonides mittelubatud lähenemiste rakendamise üle. Näiteks ei arutle viimasel ajal osade narkootikumide legaliseerimise üle mitte enam üksnes Holland ja Šveits, ka mitmed valitsustasandite raportid on hiljuti käsitlenud konventsioonide ümberkujundamise vajadust.<sup>88</sup>

Kogu kaasaegse ülemaailmse narkootikumide keeluaja vältel on legaliseerimisele olnud alati natuke toetust. Viimastel aastatel on see toetus järsult kasvanud. Ladina-Ameerika riigid kutsuvad avalikult üles lõpetama sõda narkootikumidele.<sup>89</sup> Mitmed riigid rahulolematud on kehtiva rahvusvahelise narkopoliitikaga ning kaalutakse erinevaid alternatiive. Kolumbia, Guatemala ja Mehhiko presidendid on narkosõjale vastu ja öelnud selgelt, et praegune süsteem on talumatu ja et seda tuleb muuta. 2012. aastal Ameerika Riikide Organisatsiooni tippkohtumisel üritas USA arutelu vältida, kuid pidi nõustuma vähemasti sellega, et Ameerika Riikide Organisatsioon tuleb

---

<sup>85</sup> “War on drugs: Report of the global commission on drug policy”, 2011, lk 17

<sup>86</sup> Change is Possible- The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking, lk 933

<sup>87</sup> Bewley-Taylor, David, “Getting high on the policy agenda: Europe, the US and the future of the global drug prohibition regime”, *Journal of Transatlantic Studies*, 2006, vol 4, lk 39-40

<sup>88</sup> Bewley-Taylor, David, “Getting high on the policy agenda: Europe, the US and the future of the global drug prohibition regime”, *Journal of Transatlantic Studies*, 2006, vol 4, lk 44

<sup>89</sup> Ford, Brian A., “From mountains to molehills: a comparative analysis of drug policy”, *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2013, vol 19, lk 223

volitada tegema uuringutega narkopoliitika võimaluste osas selles regioonis.<sup>90</sup> Kuna 2012. aasta tippkohtumisel õnnestus USA-l legaliseerimise ja laiema kahju vähendamise poliitika teemat vältida, tundus siis, et vähemasti USA valitsuse silmis on narkosõja jätkamine vaieldamatu. Aga rahvusvaheline ja USA sisepoliitiline arutelu uuenesid, kui Uruguay, Colorado ja Washington kanepi meelelahutusliku tarbimise legaliseerisid. Need trendid näitavad, et narkopoliitika reformi üle arutletakse nii rahvusvahelisel kui siseriiklikel tasanditel ning on olemas reaalne võimalus suurteks suunamuutusteks lähiaastatel.<sup>91</sup> 2013. aasta juunis leppisid Ameerika Riikide Organisatsiooni 34 liikmesriiki kokku, sealhulgas ka Ameerika Ühendriigid, narkoprobleemile uute lähenemiste kaalumist ja edendamist. Ameerika riigid liiguvad alternatiivse poliitikaga eksperimenteerimise suunas.<sup>92</sup> Uruguay oli esimene riik, kes kanepi täielikult legaliseeris. Sama muudatust kaalutakse nüüd ka Peruu ja Argentiinas.<sup>93</sup>

Paljudes riikides on karistuslikust narkopoliitikast juba pikemat aega sammhaaval eemaldatud, aga rahvusvaheline keelurežiim on püsinud aastakümneid muutumatuna. Viimaste aastate trendid näitavad, et ka rahvusvahelised narkokonventsioonid võidakse üle vaadata ning rahvusvaheline narkopoliitika võib liikuda humaansemas suunas.

---

<sup>90</sup> Reuter, Peter, "Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?", *University of Chicago*, 2013, lk 38

<sup>91</sup> Ford, Brian A., "From mountains to molehills: a comparative analysis of drug policy", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2013, vol 19, lk 199-200

<sup>92</sup> "Another blow against prohibition", *The Economist*, 23.feb.2013, kättesaadav: <http://www.economist.com/news/americas/21582579-another-blow-against-prohibition-experiment>

<sup>93</sup> Tegel, Simeon, "Uruguay's neighbors now considering legalization of pot", *Global Post*, 2013 (05apr.2014), kättesaadav: <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/131222/latin-america-uruguay-argentina-marijuana-legalization>

### 3 NARKOPOLIITIKA TEOREETILISED ALUSED JA MÕJUD

#### 3.1 KANEPI KARISTUSLIK REGULEERIMINE

Kanepi kui narkootilise aine reguleerimisel on siiani lähtunud karistuslikust poliitikast, mille eesmärgiks on keelata selle tarbimine. Samas kriminaalkaristuste rakendamine kanepi tarbimise eest ei vähenda selle tarbimist ühiskonnas ega ka selle eest karistatute seas. Kriminaalkaristuse rakendamisel on indiviidi jaoks rängad sotsiaalsed tagajärjed, seega ei pruugi see olla kõige parem lahendus. Tõstatatud on küsimusi sellest, millised alternatiivsed reguleerimisvariandid võiksid paremaid tulemusi anda. Teoreetiliselt on kanepi õigusliku režiimi puhul kuus võimalikku valikut:

1. Täielik keeld ilma otstarbekuse printsiibi rakendamiseta
2. Täielik keeld koos otstarbekuse printsiibi rakendamise võimalusega
3. Täielik keeld, kuid nähes vähetähtsate rikkumiste puhul ette väärteo-, mitte kriminaalkaristuse
4. Osaline keeld
5. Legaliseerimine täieliku käibe vabadusega
6. Legaliseerimine koos piirangutega<sup>94</sup>

Arvestades, et kanepi tarbimine on Eestis juba dekriminaliseeritud, siis keskendub käesolev uurimistöo võimalikest regulatsioonivariantidest nimelt vähem täielikule kriminaliseerimisele ja rohkem dekriminaliseerimisele ja legaliseerimisele.

Täieliku kriminaliseerimise osas oleks vale väita, et see narkootiliste ainete tarbimisele üldse mingit mõju ei oma. Alkoholi keeluajal Ameerika Ühendriikides vähenes alkoholitarbimine tõenäoliselt mingil määral, kuid musta turu välja kujunedes see efekt vähenes. Alkoholi keeluperiood lõpetati, kuna isegi kui see tarbimist vähendas, siis olid selle ülalpidamise kulud liiga suured nii riigile kui ka ühiskonnale. Keeluaeg tõi kaasa suurenenud kuritegevuse, samuti vähenenud maksutulud ning suurema lugupidamatuse õiguskorra vastu. Samasugust mõju alkoholi tarbimisele oleks tõenäoliselt avaldanud ka täielikust keelust leebem alkoholipoliitika ning seda

---

<sup>94</sup> Lenton, Simon, "Cannabis policy and the burden of proof: is it now beyond reasonable doubt that cannabis prohibition is not working?", *Drugs and Alcohol review*, 2000, vol 19, lk 99

märksa väiksemate kahjulike mõjudega.<sup>95</sup> Samas Põhja-Iirimaa andmestikust ilmneb, et kanepiga seotud süütegude eest karistuste karmistamine ei avalda mõju selle tarbimisele. Seal on kanepi tarbimine selle tarvitajate seas juurdunud sotsiaalkultuuriline nähtus. Seetõttu ei mõjuta riigi narkopoliitika ega karistusrežiimi rangus selle tarvitamist.<sup>96</sup> Ka Ameerika Ühendriikide noorte seas on kanepi tarvitamine juba kultuuris juurdunud sotsiaalnorm, seal on peaaegu pooled noored seda illegaalselt mõnuainet proovinud juba kaheteistkümnenda klassi lõpuks. See näitab, et kanepi keelustamine ei piira oluliselt selle tarbimist, kuid selle illegaalse staatuse tagajärjeks on, et kõik seda tarbinud inimesed on rikkunud seadust ning regulaarsed tarbijad rikuvad seadust lausa regulaarselt. Nii laiaulatusliku leviku tingimustes tuleks kaaluda seaduste vastavusse viimist sotsiaalnormidega. Arvestades, et kanepit tarvitatakse hoolimata selle keelatusest, tuleb erinevate võimalike õiguslike režiimide valikul arvestada ka kriminaliseerimise mõju õiguskorra mainele.<sup>97</sup> Kuigi kanepi tarvitamine ei Eestis veel päris sama tugevasti kultuuris juurdunud nagu Ameerika Ühendriikides või Põhja-Iirimaaal, peaks kultuuriruumi läänestumist arvestades siiski võtma arvesse ka tarbimise tõusu suuremat tõenäolisust ning samuti sotsiaalnormi staatuse võimalikku saavutamist. Selle tarbijate hulgas võib see juba olla samuti kultuuri osa ning aine illegaalne staatus võib seetõttu vähendada õiguskorra tugevust.

Enne kanepi tarvitamise dekriminaliseerimist Šveitsis telliti kolm võrdlevat analüüsi Euroopa riikide, USA osariikide ja Austraalia osariikide vahel. Nende põhjal dekriminaliseeriti Šveitsis kanepi tarvitamine, kuna ilmnes, et rangemad karistused ei vähenda tarbimist ning karistuste raskusel puudub igasugune mõju kanepi tarbimise ulatusele. Näiteks Itaalias ei vähendanud karistuste raskendamine tarbimise edasist levikut.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Hall, Wayne, "What are the policy lessons of National Alcohol Prohibition in the United States?", *Addiction*, 2010, vol 105, lk 1171

<sup>96</sup> Stevenson, Caral, "Cannabis use: "What's law got to do with it? Perceptions and knowledge of cannabis policy from the user perspective in Northern Ireland", *Drugs: education, prevention and policy*, 2012, vol 19, lk 134-135

<sup>97</sup> Christiansen, Matthew A., "A Great Schism: Social Norms and Marijuana Prohibition", *Harvard Law & policy review*, 2010, vol 4, lk 247-248

<sup>98</sup> Maag, Verena, "Decriminalisation of cannabis use in Switzerland from an international perspective—European, American and Australian experiences", *International Journal of Drug Policy*, 2003, vol 14, lk 281

Kui kriminaalkaristuste taastamine ei pidurda kanepi tarvitamise levikut ühiskonnas, siis järelikult antud eesmärgi saavutamiseks ei ole kriminaalkaristused efektiivne lahendus. Teisalt on kanepi tarvitamise karistuslikul reguleerimisel kriminaalõigusega mitmeid negatiivseid aspekte. Võib väita, et kanepi tarvitamine kahjustab põhiliselt ainult selle kasutajat ja seetõttu on kriminaalkaristuste rakendamine ebaproportsionaalne. Lisaks, kui kanepi tarvitamise eest on seaduse järgi karistatud saamise tõenäosus väike, siis see vähendab õigussüsteemi mainet kanepitarvitajate seas ning karistus mõjutab neid negatiivselt, kuid samas ei vähenda ikkagi selle illegaalse narkootikumi tarbimise levimust.<sup>99</sup> Samuti nagu kriminaalkaristuste rakendamine, ei muuda narkootikumide tarvitamist ka tarbimise dekriminaliseerimine, kuna nõudlus väikeste koguste kanepi järgi on karistuste suhtes mitte-elastne.<sup>100</sup> Dekriminaliseerimine ei mõjuta kanepi tarvitamist võrreldes täielikult kriminaliseeritud õigusliku režiimiga. Ühiskonnas levinud sallivus narkootikumide tarvitamise suhtes mõjutab palju rohkem hoiakuid selle suhtes, millised karistused on antud süütegude eest proportsionaalsed. Küll aga on tarbimise dekriminaliseerimisel kriminaliseerimisega võrreldes väiksemad kulud ja nõrgemad negatiivsed sotsiaalsed tagajärjed.<sup>101</sup> Kanepi tarbimine on karistuse suhtes mitteelastne, aga hindade suhtes ei ole. Illegaalsus tõenäoliselt mõjutab seega tarbimist seeläbi, et tõstab hinnad mingile kindlale tasemele. Sellise hinnataseme juures tarbitakse palju, aga sealt edasi ei ole riigil rohkem hoobasid hinna mõjutamiseks.

Võrreldes tarbimise kriminaliseerimisega, on dekriminaliseerimisel olulisi eeliseid. Kuna kriminaalkaristustel on rängad tagajärjed, vähendab dekriminaliseerimine keelupoliitika negatiivset mõju narkootikumide tarvitajatele ning ei suurenda seejuures kanepi tarbimise leviku ulatust ühiskonnas. Samas ei eemalda see siiski paljusid kriminaliseerimise negatiivseid tagajärgi, mis tulenevad narkokaubanduse pakkumise poole illegaalsusest. Dekriminaliseerimine ei kaota ära kriminaalset narkokaubandust ning ei võimalda riigil teostada efektiivset kontrolli narkoturu üle. Narkokaubanduse illegaalsusest tulenevalt ei ole samuti võimalik teostada kontrolli

---

<sup>99</sup> Hall, Wayne D., "Challenges in reducing cannabis-related harm in Australia", *Drug and Alcohol Review*, 2009, vol 28, lk 112

<sup>100</sup> Thies, Clifford F.; Register, Charles A., "Decriminalization of marijuana and the demand for alcohol, marijuana and cocaine", *Social Science Journal*, vol 30, lk 385

<sup>101</sup> Maag, Verena, "Decriminalisation of cannabis use in Switzerland from an international perspective—European, American and Australian experiences", *International Journal of Drug Policy*, 2003, vol 14, lk 279

narkootikumide puhtuse üle.<sup>102</sup> Nende argumentide raames saab tõmmata paralleele alkoholi keeluaja tagajärgedega Ameerika Ühendriikides ning õlle keeluajaga Islandil. Viimaste kehtestamise tagajärjena hakkas nendes riikides levima salakaubandus ning vohama kuritegelik ja vägivaldne allmaailm, samuti ebakvaliteetne ja ohtlik isetoodetud alkohol. Sealjuures halvenesid veel ka alkoholi tarbijate joomisharjumused. Vaatamata rohketele negatiivsetele tagajärgedele, ei olnud alkoholi keelamisel oodatud mõju tarbimisele. Seetõttu võib ja tuleb järeldada, et narkootiliste ainete kasutamist ühiskonnas on praktiliselt võimatu täielikult välistada.<sup>103</sup>

Paralleele alkoholi keeluajaga ning narkootikumide täieliku karistusliku keelurežiimiga saab tuua ka tänapäeval. Näiteks Mehhikos ollakse narkootikumide keelupoliitikast tuleneva vägivalda pärast märgatavalt rohkem mures kui narkootikumide tarvitamisest tuleneva vägivalda pärast.<sup>104</sup> Niinimetatud sõjast narkootikumidele tuleb riikides, kus narkokaubandusega tegelevad kuritegelikud organisatsioonid on peaaegu sama jõukad ja võimsad nagu riik ise, väga palju rohkem negatiivseid tagajärgi kui nendes riikides, kus põhiliseks narkootikumidega seotud probleemiks on nende tarvitajad ja sõitlased.

Kriminaalkaristuste ei ole mõju kanepi tarvitamise leviku ulatusele. Samuti ei mõjuta ka dekriminaliseerimine ja väiksemate süütegude eest kriminaalkaristuste asendamine trahviga kanepi tarvitamise ulatusele.<sup>105</sup> Vaatamata asjaolule, et täielikult kriminaliseerimisel ei ole osalise dekriminaliseerimise ees selgeid eeliseid, aga vastupidi on eelised, ei saa sellest siiski järeldada, et suuremas ulatuses dekriminaliseerimise või täieliku legaliseerimisega ei kaasneks negatiivseid tagajärgi. Sellest, et dekriminaliseerimine ei suurenda kanepi tarvitamist võrreldes kriminaliseerimisega, ei saa järeldada, et legaliseerimine ei suurendaks tarvitamist võrreldes dekriminaliseerimisega.

---

<sup>102</sup> Blumenson, Eric; Nilsen, Eva, "No rational basis: the pragmatic case for marijuana law reform", *Virginia Journal of Social Policy & the Law*, 2009, vol 17, lk 74-76

<sup>103</sup> Gunnlaugsson, Helgi; Galliher, John F., "Drug Globalization- Eventual Legalization of Beer in Iceland and Marihuana Decriminalization in the USA", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2010, vol 11, lk 131-132

<sup>104</sup> Campos, Isaac, "In Search of Real Reform: Lessons From Mexico's Long History of Drug Prohibition", *NACLA Report on the Americas*, 2011, vol 44, lk 18

<sup>105</sup> Hall, Wayne D., "Challenges in reducing cannabis-related harm in Australia", *Drug and Alcohol Review*, 2009, vol 28, lk 112

Ulatuslikust uuringust Ameerika Ühendriikides kanepi müümise ja kasutamise meditsiinilisteks eesmärkideks legaliseerinud osariikide andmetel ilmneb, et nendes osariikides on ülejäänutega võrreldes kanepi tarvitamise levik palju laiem. Samuti on meditsiinilise kanepi legaliseerinud osariikides ka palju rohkem sõltlastena kvalifitseeruvaid tarvitajaid. Sellest saab järeldada, et ka ainult osaline legaliseerimine võib vähendada selle narkootikumi kasutamisega seotud hukkamõistu ühiskonnas ning samuti tajutavat kasutusrisiki. Formaalsete sanktsioonide kehtestamisele võib järgneda mitteformaalsete sotsiaalnormide ja hoiakute kujunemine. Samas kanepi meditsiinilistel eesmärkidel legaliseerimise puhul ei pruugi see olla seotud tarbimise suurema levikuga nendes osariikides. Ilmnes, et kanepi meditsiinilistel eesmärkidel legaliseerimisele järgnes selle narkootikumi kasutamisega kaasnev tajutav risk, kuid samas ei suurenenud selle meelelahutuslikel eesmärkidel kasutamise heakskiit ühiskonnas ega ka vastav kasutamine ise.<sup>106</sup> Sellest nähtub, et dekriminaliseerimisel ja meditsiinilistel eesmärkidel legaliseerimisel on tarbimisele üsna sarnane ehk väga väike mõju. Samas sellest, et kanepi meditsiiniliselt eesmärkidel legaliseerimise tagajärjel selle tarbimise levik ei suurenenud ei saa järeldada, et ka meelelahutuslikel eesmärkidel legaliseerimise tagajärjel tarbimise levik ei suureneks. Olemuslikult on need täiesti erinevad: kuna tarbimise levikut mõjutavad rohkem sotsiaalnormid ja hoiakud kui formaalne juriidiline regulatsioon, siis võivad täielikul legaliseerimisel olla osalise legaliseerimisega võrreldes väga erinevad tagajärjed.

Õlu legaliseeriti Islandil, kuna debati rõhuasetus nihkus sealsetelt moraalinormidelt kohaliku ja globaalse majanduse argumentidele. Keelupoliitika aluseks oli argument, et noored on lahja alkoholi kahjulikele mõjudele vastuvõtlikumad kui täiskasvanud, neil on suurem oht seda kuritarvitada ning seetõttu peaks neid antud riski eest rohkem kaitsma.<sup>107</sup> Analoogilisi argumente kasutatakse tänapäeval ka illegaalsete narkootikumide keelustamise põhjendamiseks. Kanepi võimalike õiguslike režiimide

---

<sup>106</sup> Cerda, Magdalena; Wall, Melanie; Keyes, Katherine M.; Galea, Sandro; Hasin, Deborah, "Medical marijuana laws in 50 states: Investigating the relationship between state legalization of medical marijuana and marijuana use, abuse and dependence", *Drug and Alcohol Dependence*, 2012, vol 120, lk 25

<sup>107</sup> Gunnlaugsson, Helgi; Galliher, John F., "Drug Globalization: Eventual Legalization of Beer in Iceland and Marijuana Decriminalization in the USA", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2010, vol 11, lk 127

kasude ja kahjude juures võib samamoodi tuua argumendiks, et mõned hüved on ühiskonnas olulisemad kui kulude vähendamine.

## 3.2 LEGALISEERIMISE TEOREETILISED ALUSED JA MÕJUD

### 3.2.1 *Gateway* hüpotees

*Gateway* hüpotees väidab, et narkootikumide tarvitamine liigub nõrgematelt narkootilistelt ainetelt järjest kangematele. Selle hüpoteesi väljatöötamise algusaegadel arvestati selle raames just liikumist legaalsete narkootikumide tarvitamiselt, näiteks nagu alkohol ja tubakas, illegaalsetele ja järjest kangemate narkootiliste ainete tarvitamisele. Hilisemal ajal on *gateway* hüpoteesi kasutatud kõige ulatuslikumalt nimelt seoses kanepi ning teiste sellest kangemate narkootikumide tarvitamisega.<sup>108</sup> *Gateway* hüpoteesi rakendamiseks on teoreetiliselt kaks mehhanismi, mis toetavad erinevaid lähenemisi narkopoliitikale. Esimene variant on, et narkootikumide tarvitamine liigub aegamööda üldiselt lahjematelt aina kangemate suunas ning seetõttu peaks riik üritama piirata narkootikumide tarvitamisega alustamist. Teine variant on, et illegaalsete narkootikumide tarvitamine liigub kangematelt lahjematele, kuna kõiki neid müüdaks ju samal mustal turul. Sellest lähtub näiteks Madalmaade narkopoliitika, eraldades *de facto* legaliseerimise kaudu kanepi ning teiste narkootikumide turud.<sup>109</sup>

Uuringud näitavad, et kanepi, tubaka ja alkoholi tarvitamise vahel on korrelatsioon. Samas see seos ei ole vähemalt täielikult kausaalne, vaid osaliselt seotud läbi kolmandate asjaolude. Samas alkoholi ja tubaka tarbimine mõjutab kanepi tarvitamisega alustamist. Aga erinevalt *gateway* hüpoteesist ennustab alkoholi tarbimisega alustanud olemine vähesemat huvi kanepi tarvitamise vastu.<sup>110</sup> Analüüs narkootikumide tarvitamise kohta Madalmaades näitab, et väikestes kogustes kanepi müümise ja tarbimise legaliseerimine ei avaldanud mõju kanepi tarvitamise levikule. Sealne süsteem ei anna kinnitust *gateway* hüpoteesi esimesele variandile. Kanepi

---

<sup>108</sup> Kandel, Denise B.; Yamaguchi, Kazuo; Klein, Laura C., "Testing the gateway hypothesis" *Addiction*, 2006, vol 101, lk 470-472

<sup>109</sup> Hall, Wayne, "Dissecting the causal anatomy of the link between cannabis and other illicit drugs" *Addiction*, 2006, vol 101, lk 472

<sup>110</sup> Van Ours, Jan C., "Cannabis use when it's legal", *Addictive Behaviors*, 2007, vol 32, lk 1448

müük ja tarbimise *de facto* legaliseerimine ei ole suurendanud kanepi ega ka kangemate narkootikumide tarbimise levikut ega ulatust. Pigem on Madalmaades seos kokaiini ja amfetamiini tarbimise ja kanepi tarbimise vahel väiksem, mis annab pigem kinnitust *gateway* hüpoteesi turgude eraldamise variandile. Samas ei saa sellest teha järeldust, et legaliseerimine ei suurenda kanepi tarvitamist, kuna pakkumisepoole kriminaliseerimise tõttu on seal kanepi hinnad kõrged.<sup>111</sup> Lisaks suurendas Madalmaades kanepi legaliseerimine antud süsteemi algusaastatel selle tarbimist, kuid samas oli siis tarbimine lubatud ka 16-aastastele ning ka reklaam oli rohkem lubatud.<sup>112</sup> Kuna kanepi tarbimine maailmas on käinud lainetena, siis on ajaloolistest andmetest keeruline kindlaid järeldusi teha. Tõenäoliselt ei mõjutanud Madalmaades kanepi legaliseerimine selle tarbimist, vaid tarbimist mõjutavad rohkem muud, põhiliselt sotsiaalkultuurilised faktorid, näiteks nagu selle populaarsus ja aktsepteeritavus noorte seas. Ka kõrgema vanusepiirangu kehtestamine kanepi müügile ei mõjutanud selle tarbimise levikut, kuna legaalsete müüjate asemel võtsid kanepi müügi alaealistele üle mitteformaalsed võrgustikud samamoodi nagu mujal Euroopas. Sellest tuleb järeldada, et kanepi turu reguleerimisel kriminaalõigussüsteemi kaudu on väike mõju tarbimisele.<sup>113</sup>

Uurimusest, mis analüüsis *gateway* hüpoteesi tõlevastavust Amsterdami elanike narkootikumide tarbimise harjumistest, ilmnes, et kanepi- ja kokaiinitarbimise vahel on põhjuslik seos. Kanepitarvitajate seas on kokaiinitarbimine levinum kui kanepit mittetarvitavate inimeste seas ning enamik kokaiinitarvitajatest kasutab ka kanepit. Samas on see seos suures osas tingitud kasutajate heterogeensusest, nimelt on inimesed, kes tarvitavad kanepit, avatumad ka kokaiini tarvitamisele. Pigem on kanepi ja kangemate narkootikumide turgude eraldamisest kasu, ja üsna kindlasti ei ole sellest kahju. Kanepi tarvitamise lubamisel ei ole suurt mõju raskete narkootikumide tarbimise levikule.<sup>114</sup> *Gateway* efekt kanepi tarvitamisel on vaieldav, kuigi siiski võimalik. Suur enamus kanepitarvitajatest ei hakka siiski kangemaid narkootilisi aineid tarvitama, seetõttu ei saa võimalikku nõrka *gateway* efekti kanepi

---

<sup>111</sup> MacCoun, Rober J., "What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?", *Addiction*, 2011, vol 106, lk 1899

<sup>112</sup> *ibid.*, lk 1908

<sup>113</sup> Korf, Dirk J., "Dutch coffee shops and trends in cannabis use", *Addictive Behaviours*, 2002, vol 27, lk 864

<sup>114</sup> Van Ours, Jan C., "Is cannabis a stepping-stone for cocaine?", *Journal of Health Economics*, 2003, vol 22, lk 551

puhul pidada ohtlikuks. Kuigi mõnedele inimestele toob kanepi tarvitamine kaasa suuri riske, ei ole mõõdukas kanepi tarvitamine enamike selle tarbijate jaoks ohtlik. Arvukatest kanepitarvitajatest on väga vähesed ennast sellega kahjustanud suuremal määral kui paljude muude igapäeva-tegevuste käigus.<sup>115</sup> Samas on ka tubakas üks *gateway* kanepi tarvitamisele. Seda nii Madalmaades, kus kanepit tarvitatakse sagedasti segatuna tubakaga, kui ka Ameerika Ühendriikides, kus neid tarvitatakse eraldi. Esimesel juhul on antud seos seletatav sellega, et inimesed, kes ei suitseta tubakat, ei ole suitsetamisega harjunud ja seega on nende puhul ka kanepi tarvitamine ebatõenäolisem. Samas on siiski kanepi ja tubaka komplementaarsusest raske teha paikapidavat järeldust kausaalsuse kohta.<sup>116</sup>

Käesolevas peatükis käsitletud teadustöödest ilmneb, et *gateway* efekti puhul on tulemused vastuolulised. Ühest küljest toimib turgude eraldamine *gateway* efekti vähendava mehhanismina, kuid teisest küljest on võimalik, et kanepi suurem kättesaadavus suurendab siiski mingil määral ka raskemate narkootikumide tarvitajate hulka. Nende *gateway* hüpoteesi kahe erineva variandi toimimise või mittetoimimise raames on raske teha järeldust, kas sellest tulenevad argumendid toetavad pigem kanepi legaliseerimist või vastupidi. Õigussüsteemide andmetest, kus hiljuti kanepi legaliseerimine jõustus, saab selle mõju *gateway* hüpoteesi ennustustele tõenäoliselt kindlamaid tulemusi, kuid praegu ei ole veel neid andmeid olemas ning on võimalik, et legaliseerimine toob esialgu kaasa kanepi tarvitamise kasvu, mis hiljem jällegi langeb ja stabiliseerub.

### 3.2.2 Mõju hindadele

Kanepi legaliseerimise tagajärjel langeksid selle tootmiskulud palju madalamale praegustest hulgihindadest. See hinnalangus oleks nii suur, et maksustamise ja reguleerimisega oleks tõenäoliselt raske viia jaemüügihindasid musta turu hindade tasemele. Seetõttu suurendaks kanepi tootmise ja müügi legaliseerimine tõenäoliselt selle tarvitamist, kuid tarbimise kasvu suurus ei saa kindel olla. See sõltuks kanepi

---

<sup>115</sup> Blumenson, Eric; Nilsen, Eva, "No rational basis: the pragmatic case for marijuana law reform", *Virginia Journal of Social Policy & the Law*, 2009, vol 17, lk 69-70

<sup>116</sup> Van Ours, Jan C., "Cannabis use when it's legal", *Addictive Behaviors*, 2007, vol 32, lk 1448-1449

nõudlusest ja regulatsioonist.<sup>117</sup> Legaliseerimine võib alandada kanepi müügihindasid isegi kuni 75%. Samas Ameerika Ühendriikides viiks see kanepi hinna samale tasemele, mis see oli 1990ndate aastate keskel.<sup>118</sup> Kuni 2014. aasta alguseni oli legaliseerimisele kõige lähemal Madalmaade kanepipoliitika. Seal on kanep küll ametlikult kriminaliseeritud, aga viimased 30 aastat mõningate mööndustega. Esiteks tähendab mittekaristamispoliitika, et kuni viie grammi kanepi omamine või müümine ei ole karistatav. Teiseks võivad sealsed *coffee shop*-id seda müüa. Kuigi andmed on küllaltki väheusaldusväärsed, siis mittekaristamispoliitika rakendamine kanepi tarbimist ei suurendanud, aga *de facto* legaliseermisele *coffee shop*-ide kaudu järgnes tarbimise kasv, mis on kooskõlas alkoholi ja tubaka ning teiste narkootikumide tarbimismustritega, kus laiem kättesaadavus suurendab tarbimist. Samas keelupoliitika tarbimist kindlasti ei suurenda, aga ka ei vähenda.<sup>119</sup> Hinnalanguse mõju tarbimisele on võimatu täpselt prognoosida.

Analüüsides dekriminaliseerimise ja teiste regulatsioonimuutuste mõju kanepi tarvitamise levikule ja ulatusele, näitavad osad hinnangud siiski suurenenud ja osad hoopis vähenenud tarbimist. Hindade languse mõju kanepi tarvitamisele on raske ette ennustada. Samas tõenäoliselt tooks legaliseerimine kaasa kanepi hinna suure languse ning sellest tulenevalt tarbimise kasvu. Lisaks suurendaks see kanepi kättesaadavust ja ka üldist taju selle kasutamisest kaasneva kahju suhtes. Arvestades, et umbes üheksal protsendil kanepi tarvitajatest tekib sõltuvus, siis suureneks probleemsete kasutajate üldarv.<sup>120</sup>

Narkootikumide hindade langus mõjutaks tõenäoliselt nende tarbimist ja kasutajate arvu. Narkootikumidest tulenev kahju on seoses tarbitud koguse ja tarbijate hulgaga ja legaliseerimine suurendaks tõenäoliselt märgatavalt praeguste narkootikumide tarbijate poolt tarbitavaid koguseid. Samas ei pruugi hinnalanguse mõju olla üksnes

---

<sup>117</sup> Caulkins, Jonathan P.; Kilmer, Beau; MacCoun, Robert J.; Pacula, Rosalie L.; Reuter, Peter, "Design considerations for legalizing cannabis: lessons inspired by analysis of California's Proposition 19", *Addiction*, 2011, vol 107, lk 865

<sup>118</sup> Van Ours, Jan C., "The Long and Winding Road to Cannabis Legalization", *Addiction*, 2012, vol 107, lk 873

<sup>119</sup> Yacoubian, George S., "Assessing the Relationship between Marijuana Availability and Marijuana Use: A Legal and Sociological Comparison between the United States and the Netherlands", *Journal of Alcohol & Drug Education*, 2007, vol 51, lk 30

<sup>120</sup> Danovitch, Itai, "Sorting Through the Science on Marijuana: Facts, Fallacies, and Implications for Legalization" *McGeorge Law Review*, 2012, vol 43, lk 105-106

halb, kuna võib mõjutada paljusid muid aspekte. Heroiini puhul on elastsus väiksem madalamate hindade juures ja madalamad hinnad võivad muuta ka narkootikumide kasutajate tarbijakäitumist. Näiteks võivad madalamate hindade juures heroiniisõltlased süstimise asemel seda suitsetama hakata, mis on ohutum. Legaliseerimise puhul oleks riigil võimalik hindasid maksustamisega täpsemalt kontrollida. Samas empiirilised andmed näitavad, et legaliseerimine suurendaks narkootikumide tarbimist, kuid teisest küljest võiks hinnalangus vähendada narkootikumide tarbimise eesmärgil sooritatud kuritegude arvu. Seda efekti võib jällegi tasakaalustada tarbijate arvu kasv.<sup>121</sup> Kõrgemate kanepihindade juures müüakse ja tarbitakse rohkem kõrgema kvaliteediga kanepit, mis on tugevatoimelisem. Kuigi see ei pruugi mõjutada sõltuvuse teket, mõjutab kangem kanep rohkem kognitiivseid võimeid ja motoorikat ning seeläbi joobeseisundis tekkida võivate liiklusavariide ja muude õnnetuste arvu.<sup>122</sup> Seega võib legaliseerimise tagajärjeks olla vähemalt protsentuaalselt kasutajate seas vähem rasket joovet ja seeläbi väiksem õnnetustesse sattumise tõenäosus.

Narkootikumide hindade mõju vägivaldsele kuritegevusele ei ole võimalik väga täpselt hinnata. Siiski mõjutavad illegaalsete narkootikumide hinnad peksmiste ja röövimiste arvu. Näiteks kõrgemate kokaiinihindade juures sooritatakse vähem vägivaldseid kuritegusid. Kanepi dekriminaliseerinud USA osariikides on üldiselt röövimised ja peksmised rohkem levinud, kuid see võib tuleneda pigem hoiakutest.<sup>123</sup> Legaliseerimisele tõenäoliselt järgneval hinnalangusel võib olla seega nii negatiivseid kui positiivseid mõjusid.

### 3.2.3 Asendusefekt

Asendusefekt tähendab, et kanepi tarbimise suurenemine vähendab alkoholi tarbimist ja vastupidi. Alkoholi kättesaadavuse vähendamine suurendab kanepi tarbimist ja kui kanepile seatud piirangute lõdvendamine suurendaks selle tarbimist, siis see

---

<sup>121</sup> Bretteville-Jensen, Anne L., "To Legalize or Not To Legalize? Economic Approaches to the Decriminalization of Drugs", *Substance Use & Misuse*, 2006, vol 41, lk 561-562

<sup>122</sup> Lawson, Rober A.; Nesbit, Todd M., "Alchian and Allen Revisited: Law Enforcement and the Price of Weed", *Atlantic Economic Journal*, 2013, vol 21, lk 369

<sup>123</sup> Markowitz, Sara, "Alcohol, Drugs and Violent Crime", *International Review of Law and Economics*, 2005, vol 25, lk 41

vähendaks omakorda alkoholi tarbimist.<sup>124</sup> Alkoholi ja kanepi asendatavust on võimalik hinnata alkoholi ostmise jaoks legaalsesse ikka jõudmise kaudu. See vähendab kanepi tarbimise tõenäosust umbes 10%. Alkoholi ja kanepi asendusefekt on naiste seas suurem kui meeste seas. Alkoholi ostmise legaalsesse vanusesse jõudmine ei suurenda kanepi tarbimist, kuid osadel andmetel see vähendab viimase tarbimist, kuid samas see asendusefekt ei ole väga robustne.<sup>125</sup> Erinevate asendusefektide läbi alkoholi legaalsesse ostmisvanusesse analüüsinud uurimuste tulemusi kokku võttes võib öelda, et alkohol ja kanep on mingil määral asendatavad.

Uurides asendushüpoteesi selle kanepi dekriminaliseerinud ja kriminaliseerinud USA osariikide võrdlemise kaudu, on tulemused samuti vähekindlad ning ei kinnita ei *gateway* ega ka asendushüpoteesi. Samas toetab asendusefekti nõrgalt asjaolu, et kanepi omamist mitte dekriminaliseerinud osakriikides tarvitati natukene vähem kanepit, kuid samas joodi rohkem suuri koguseid alkoholi.<sup>126</sup> Kasutades asendusefekti analüüsimiseks majandusteaduslikke modelleerimismeetodeid, ilmneb, et kõigi tarbijagruppide jaoks suurendaks legaliseerimine kanepi tarvitamist umbes neli protsenti ning vähendaks samas õlle tarbimist ühe, veini tarbimist kahe ja piiritusjookide tarbimist nelja protsendi võrra.<sup>127</sup> Ehk siis võttes need kokku, kanepi legaliseerimise tõttu langeks alkoholi tarbimine natukene rohkem kui kanepi tarbimine suureneks. Seega võib olla vähendaks kanepi legaliseerimine tarbitava kanepi ja alkoholi üldkogust.

Kuigi alkoholi mõõdukal tarbimisel võib olla isegi väikene positiivne mõju tervisele, siis alkoholi liigsel tarbimisel on väga ränk negatiivne mõju tervisele ja võib kaasa tuua nii maksa-, neeru- kui ka südamehaiguseid ning lisaks ka suurendab vigastuste, surmaga lõppevate õnnetuste ja kuritegevuse arv. Neid alkoholi kaudseid ja otseseid tagajärgi arvestades tooks selle tarbimise vähenemine kaasa suure negatiivse mõju

---

<sup>124</sup> Crost, Benjamin; Guerrero, Santiago, “The effect of alcohol availability on marijuana use: Evidence from the minimum legal drinking age”, *Journal of Health Economics*, 2012, vol 31, lk 121

<sup>125</sup> *ibid.*, lk 474-476

<sup>126</sup> Thies, Clifford F.; Register, Charles A., “Decriminalization of marijuana and the demand for alcohol, marijuana and cocaine”, *Social Science Journal*, vol 30, lk 390-391

<sup>127</sup> Clements, Kenneth W.; Daryal, Mert, “Exogenous shocks and related goods: Drinking and the legalisation of marijuana”, *Economics Letters*, 2005, vol 89, lk 101

vähennemise.<sup>128</sup> Seetõttu võib asendusefekti olemasolu pidada argumendiks kanepi legaliseerimise kasuks, kui sellest tulenevalt kuritarvitataks nii alkoholi kui kanepit kokku vähem ning tarvitataks mõlemat hoopis mõõdukalt, kuid see sõltub asendusefekti suurusest.

Legaliseerimine eemaldab mitmed (de)kriminaliseerimise halvad küljed, kuid samas omakorda jällegi suurendab teisi probleeme. Legaliseerimine hävitab illegaalse narkoturu, samamoodi nagu alkoholi keeluaja lõpetamine. Selle asemel tekiksid litsentseeritud legaalsed müüjad, kellel on sama motivatsioon nagu alkoholi ja tubaka müüjatel mitte müüa alaealistele. Samuti võimaldaks see riigil kontrollida kaubandust ja toote kvaliteeti ning eraldada kerge ja raskete narkootikumide turud. Lisaks oleks võimalik teadvustada ühiskonnas riske, samuti vahet tarvitamise ja kuritarvitamise vahel. Võrreldes kanepi keelupoliitikat ja tubakapoliitikat, ilmneb nende vahel märgatav efektiivsuse erinevus. Suitsetamise levimus on pidevalt vähenenud, kuid kanepi tarvitamine maailmas suurenenud. Lisaks oleks legaliseerimisel motiveeriv jõud teadustöö ja –uringute tegemisele ning tehnoloogia arengule, mis võiksid suurendada kanepi tarbimise ohutust, nagu näiteks suitsuvabad manustamisviisid.<sup>129</sup>

Tubakas ja kanep ei ole asendatavad kaubad, vaid komplementaarsed, nii et tubaka tarbimise vähendamisele suunatud meetmed vähendavad lisaks ka kanepitarbimist. Suitsetamisega vanemas eas alustajad hakkavad kanepit tarvitama väiksema tõenäosusega kui noorena alustajad.<sup>130</sup> Kõrgemad tubaka-aktsiisid vähendavad kanepi tarbimise intensiivsust ja kasutamise tõenäosust. Kümneprotsendiline sigarettide hinna tõus vähendaks kanepi tarvitamist umbes viie protsendi võrra. Meetmed, mis vähendavad suitsetamist, vähendavad ka kanepi tarbimist. Kõrgemad trahvid seevastu vähendavad ainult kanepi tarvitamisega alustamise tõenäosust, aga mitte tarvitamise sagedust.<sup>131</sup> Seega võib eeldada, et kui samad meetmed, mida rakendatakse

---

<sup>128</sup> Yörük, Baris K.; Yörük, Ceren E., “The impact of minimum legal drinking age laws on alcohol consumption, smoking, and marijuana use: Evidence from a regression discontinuity design using exact date of birth”, *Journal of Health Economics*, 2011, vol 30, lk 740

<sup>129</sup> Blumenson, Eric; Nilsen, Eva, “No rational basis: the pragmatic case for marijuana law reform”, *Virginia Journal of Social Policy & the Law*, 2009, vol 17, lk 74-76

<sup>130</sup> Van Ours, Jan C., “Cannabis use when it’s legal”, *Addictive Behaviors*, 2007, vol 32, lk 1449

<sup>131</sup> Farrelly, Matthew C.; Bray, Jeremy W.; Zarkin, Gary A.; Wendling, Brett W., “The joint demand for cigarettes and marijuana: evidence from the National Household Surveys on Drug Abuse”, *Journal of Health Economics*, 2001, vol 20, lk 65

suitsetamisele, suunata konkreetset kanepile, siis see vähendaks selle tarbimist veel rohkem.

### **3.3 KAHJUDE VÄHENDAMISE KONTSEPTSIOON**

#### **3.3.1 Kanepi tarbimisest tulenev kahju**

Kanepi võimalike õiguslike režiimide valikul on ratsionaalse otsuse tegemiseks vaja võtta arvesse erinevate süsteemide negatiivseid ja positiivseid aspekte. Sealjuures on oluline ka kanepi tarvitamisest inimesele tuleneva riski adekvaatne hindamine, saamaks teada, kui oluline selle ärahoidmine on. Kanepi tarvitamisega seotus ennustab akadeemilisi, tööalaseid, psühholoogilisi ja muid terviseprobleeme. Kanepi tarvitamisega seotust ennustavad erinevad indiviidi psühholoogilised eneseregulatsiooni aspektid, mis seeläbi mõjutavad ka kanepi tarvitamisega seotud probleemide teket.<sup>132</sup>

Karistusliku keelupoliitika asemel on alternatiivne lähenemine narkootikumide probleemile ka kahju vähendamise poliitika. Selle rõhuasetus on narkootikumide tarbimise peatamise asemel suunatud nende võimalikult ohutu tarbimise propageerimisele. Näiteks võib tuua puhaste nõelade jagamise süstivatele narkomaanidel, samuti teavituskampaaniad. Kahjude vähendamise poliitika üheks keskseks mõisteks on narkootikumide probleemne tarbimine, mis moodustab tarbimise ja tarbijate koguarvust suhteliselt väikese osa. Tuues probleemse narkotarbimise mõiste narkopoliitika keskmesse, võib see aidata fookuseerida ressursid väikesele, kuid olulisele tarbijate grupile. Näiteks Tšehhi Vabariigis moodustavad probleemsed tarbijad umbes 0,4 protsenti kogutarbijatest. Informatsioon narkootikumide tarbimise kohta näitab, kuivõrd need on osa igapäevaelust. Kahjude vähendamisel on oluline tegeleda probleemsete tarbijatega.<sup>133</sup> Tšehhis ehitati kanepi dekriminaliseerimisele eelnenud kulude ja tulude analüüs eeldusele, et illegaalsete narkootiliste ainete tarbimisega kaasnev kahju tuleneb peamiselt narkootikumide

---

<sup>132</sup> Dvorak, Rober D.; Day, Anne M., "Marijuana and self-regulation: Examining likelihood and intensity of use and problems", *Addictive Behaviors*, 2014, vol 39, lk 709

<sup>133</sup> Moravek, Jan, "Problem Drug Use, Marijuana, and European Projects: How Epidemiology Helped Czech Policy Reformers", *Central European Journal of Public Policy*, 2008, vol 2, lk 28

probleemsest tarbimisest. Seetõttu näitas analüüs, et kriminaliseerimine on kulukas, aga selle tulud on null. Kanepi tarbimine soovitati dekriminaliseerida, et eraldada selle ja raskemate narkootikumide turud ja suunata riigi ressursid ümber probleemse tarbimisega tegelemiseks.<sup>134</sup> Kanepi puhul tekivad sõltuvusprobleemid umbes kümnel protsendil selle kasutajatest, seega kahjude vähendamise aspektist tuleks tegeleda nendega, aga mitte niivõrd ülejäänud 90 protsendi tarbijatega.

Kanepi sõltuvuse [inglise keeles *dependance*, mitte *addiction*] tekkimise risk on sarnane alkoholi sõltuvuse tekkimise riskile. See tekib kanepi regulaarselt ja suurtes koguses tarvitajatel ning risk on suurem, kui alustada varem ning tarvitada igapäevaselt. Kokku tekib sõltuvus Austraalias umbes 10% nendest, kes elu jooksul kunagi kanepit tarvitavad. Kanepi regulaarselt tarvitajatel, kes samas ei suitseta tubakat, on rohkem kroonilise bronhiidi sümptomeid ja halvemad kopsude töö näitajad kui nendel, kes ei suitseta üldse midagi, samuti nõrgendab kanepi suitsetamine hingamisteede immuunsüsteemi tugevust. Kanepi suitsetamisel tekivad suits on kantserogeenne ning võib tõsta kopsu-, suu-, keele- ja kõrivähi tekkimise tõenäosust.<sup>135</sup>

Kanepi tarbimine suurendab hingamisteede ja südame-veresoonkonna haiguste ja vaimuhaiguste tekkimise tõenäosust ning vähendab kognitiivseid võimeid ja suurendab liiklusõnnetustesse sattumise tõenäosusi. Need riskid on palju suuremad, kui tarvitatakse kanepit palju ning alustatakse sellega noorelt.<sup>136</sup> Kannabinoidide mõju ajule on sarnane heroini ja kokaiini mõjuga ajule. Arvestades tubakapoliitika üha rangemaks muutumist, on keeruline argumenteerida tubakast leebema režiimi poolt kanepi puhul, kui just suitsuvabasid manustamismeetodeid välja ei arendata.<sup>137</sup> Kuigi suur osa kanepitarvitamisega seotud terviseriskidest tulenevad tõenäoliselt just suitsetamisest, mitte konkreetselt kanepi suitsetamisest, jääb kannabinoidide kui keemiliste ühendite ning kanepi õigusliku režiimi võimalik lahutamine käesoleva

---

<sup>134</sup> Moravek, Jan, "Problem Drug Use, Marijuana, and European Projects: How Epidemiology Helped Czech Policy Reformers", *Central European Journal of Public Policy*, 2008, vol 2, lk 32

<sup>135</sup> Hall, Wayne D., "Challenges in reducing cannabis-related harm in Australia", *Drug and Alcohol Review*, 2009, vol 28, lk 111

<sup>136</sup> Tuyp, Benjamin J., "The Adverse Health Effects of Persistent Cannabis Use: Review & Recommendations for Change", *UBC Medical Journal*, 2013, vol 5, lk 24

<sup>137</sup> Hall, Wayne, "The adverse health effects of cannabis use: What are they, and what are their implications for policy?", *International Journal of Drug Policy*, 2009, vol 20, lk 463

uurimistöö raamest välja, kuigi kanepi suitsuvaba tarbimise negatiivsed tervise mõjud on tõenäoliselt, samuti nagu tubaka puhul, väiksemad kui suitsetades. Jättes kõrvale moraalsed argumendid, on kanepi tarvitamise keelustamisel põhiline argument selle negatiivsed terviseriskid. Kuna kanepi tarvitamine ei ole täiesti ohutu, siis tuleb nendega arvestada.

Kanepitarvitamise terviseriskid on samas väiksemad kui alkoholil, nikotiinil, mäesuusatamisel ja paljudel muudel endas olulisi riske kandvatel, kuid enesestmõistetavalt lubatavatel tegevustel. Surmav kogus kanepit on 20 000 korda suurem kui sisaldub ühes sigaretis ning mõõdukal tarbimisel on selle mõju tervisele väga väike.<sup>138</sup> Arvestades alkoholi ja tubaka tarvitamisega kaasnevaid riske ja nende narkootiliste ainete legaalsust, siis arvestades, et kanepi tarvitamisega kaasneb vähem negatiivseid mõjusid, võiks ka selle tarvitamine käia kehalise autonoomia põhimõtte alla ning selle tarvitamine ning kaasnevate riskide võtmine olla vaba valik.<sup>139</sup> Kanepi tarvitamisega kaasnevate terviseriskide osas valitseb siiski ka ebakindlus. Inimesed, kes on seda tarvitanud, pooldavad rohkem legaliseerimist ja peavad selle positiivseid aspekte olulisemateks kui kaasnevaid riske.<sup>140</sup> Seega tuleb kanepi tarvitamisega kaasnevate terviseriskide konteksti asetamisest järeldada, et need ei ole täisealiste jaoks suured, niisiis see võiks pigem toetada legaliseerimist. Samas nagu suitsetamise ja alkoholi puhul võib kumulatiivne kahju ühiskonna jaoks osutuda suureks. Arvestades siinjuures, et kanepi legaliseerimine vähendaks alkoholi tarbimist, oleks selle viimasega samadel tingimustel kätte saadavaks tegemine mõistlik.

Kui täiskasvanud inimesed on oma huvide kõige paremad tundjad, nagu enamike tegevuste puhul eeldatakse, siis näitab juba kanepi tarvitamise levik, et kasutajad saavad sellest ka mingit kasu, mis nende jaoks kaalub üles kaasneva riski. Kanepi keelustamine võtab inimestelt võimaluse saada selle meelelahutuslikel eesmärkidel tarvitamisest tulenevat kasu nagu eufooria ja suurenenud sotsiaalsus.<sup>141</sup> Paljud

---

<sup>138</sup> Blumenson, Eric; Nilsen, Eva, "No rational basis: the pragmatic case for marijuana law reform", *Virginia Journal of Social Policy & the Law*, 2009, vol 17, lk 65-67

<sup>139</sup> Weber, Tim, "Would Government Prohibition of Marijuana Pass Strict Scrutiny?", *Indiana Law Review*, 2013, vol 46, lk 556

<sup>140</sup> Van Ours, Jan C., "The Long and Winding Road to Cannabis Legalization", *Addiction*, 2012, vol 107, lk 873

<sup>141</sup> Hall, Wayne D., "Challenges in reducing cannabis-related harm in Australia", *Drug and Alcohol Review*, 2009, vol 28, lk 113

inimesed kasutavad kanepit samadel eesmärkidel nagu alkoholi või ravimeid. On tõendeid selle kohta, et kanep on mitte üksnes väheohtlik, vaid sellel on tervisele ka veidi positiivset mõju, samuti nagu päevas klaasi veini tarbimisel.<sup>142</sup> Vaidlused poliitika eesmärkide üle lahendatakse ideaalis kaalutlemise teel, mis võtab arvesse tõendid ning kõikide poolte huvid, jõudes lahenduseni, mis on kõige vastuvõetavam kõige suuremale hulgale inimestele või kõige vähem vastumeelt kõige vähemale arvule.<sup>143</sup> Alkoholi puhul ei ole see keelatud. Kuna pole päris kindel, kuidas kanep tervisele mõjub, siis on selle keelustamise puhul tegemist poliitilise kompromissiga, kus mittetarvitajate huvid kaaluvad üles kanepi tarvitajate huvid. Hinnates kanepi legaliseerimise võimalikke tagajärgi, oleks optimaalse lahenduseni jõudmisel mõistlik arvesse võtta mitte ainult majanduslikke ja tervishoiu kaalutlusi, vaid ka asjaolu, et paljud inimesed saavad kanepi meelelahutuslikel eesmärkidel tarvitamisest tuntuvat kasu. Mitmete teiste tervist ohustavate ja riskantsete tegevuste puhul ei ole keelatud inimestel oma vabal valikul neid riske võtta, kui see teisi inimesi ei ohusta.

### 3.3.2 Tubakapoliitika mõju kanepile

Kanepi tarbimisega varem alustajad kasutavad seda tõenäoliselt kauem. Kuna kahju kuhjub aja jooksul, on pikema tarvitamisperioodi puhul kahju suurem. Nooremana alustamine tõstab ka edasisi tarvitamisnäitajaid märgatavalt. Seetõttu oleks kahju vähendamisel mõistlikum tegelda mitte niivõrd praeguste kanepitarvitajate suunamisega mahajätmisele, vaid rakendada meetmeid, mis lükkavad edasi selle tarvitamisega alustamist. Üks meede selle eesmärgi saavutamiseks oleks kanepi hindade tõstmine.<sup>144</sup> Legaliseerimise vastu on siinjuures asjaolu, et legaalsed narkootikumid – alkohol ja tubakas – on alaealiste poolt kõige sagedamini tarvitatavad narkootilised ained vaatamata asjaolule, et nende müük alaealistele on

---

<sup>142</sup> Nadelmann, Ethan; Gutwillig, Stephen; Davies, Jag, “Additional Considerations” *Addiction*, 2012, vol 107, lk 874

<sup>143</sup> Hall, Wayne, “The adverse health effects of cannabis use: What are they, and what are their implications for policy?”, *International Journal of Drug Policy*, 2009, vol 20, lk 463

<sup>144</sup> Williams, Jenny; van Ours, Jan C., “Cannabis prices and dynamics of cannabis use”, *Journal of Health Economics*, 2007, vol 26, lk 594

keelatud; seega võib kanepi tarvitamise legaliseerimine tuua selle tarvitamisega alustamise nooremasse vanusesse.<sup>145</sup>

Legaliseerimise poolt on samas asjaolu, et kuigi vanusepiirang alkoholile selle tarbimist pikaajaliselt ei mõjuta ning ei mõjuta ka tubaka tarbimist, siis rangemad piirangud alaealiste alkoholitarbimisele võivad suurendada kanepi tarvitamist alaealiste hulgas.<sup>146</sup> Samamoodi võivad rangemad piirangud kanepitarbimisele suurendada alaealiste hulgas alkoholi tarbimist. Lisaks ei võimalda kanepi illegaalne staatus riigil teostada kontrolli kvaliteedi, puhtuse, sisalduse ega sildistamise üle ning raskendab tarvitamise ja kuritarvitamise eristamist, samuti välistab müügile vanusepiirangute kehtestamise võimaluse.<sup>147</sup> Kahjude vähendamise poliitika osas võimaldab kanepi müügi ja tarbimise keelamine teostada teataval määral kontrolli selle kättesaadavuse üle, aga legaliseerimine võimaldaks teostada kontrolli terve kanepituru üle, nagu on tubaka ja alkoholi puhul. Teisalt tuleb arvestada ka asjaoluga, et kõik piirangud legaalsete narkootikumide turul ei tööta küll perfektselt, kuid siiski võimaldavad need paremat ülevaadet ja kontrolli kauplejate suhtes.

California sõltuvusmeditsiiniühingu hinnangul vähendaksid kanepi legaliseerimisest tulenevat negatiivset mõju mitmed regulatiivsed vahendid. Esiteks, piirangud kanepi tarvitamisele ja omamisele alaealiste seas ning jooles juhtimise keelamine. Teiseks, ravi kättesaadavaks tegemine sõltlastele. Kolmandaks, toote sildistamine, mis aitaks uue suitsetatava mõnuaine turuletoomisel teadvustada tarbijate seas sellega seotud pikaajalisi riske. Neljandaks, tootmis- ja turustuspoole kontroll. Viiendaks, üldsusele suunatud teavituskampaaniad kanepi tarvitamise terviseriskide kohta. Kuuendaks, uurimis- ja teadustöö tegemine. Kuna kanep pole üheski riigis täielikult legaliseeritud olnud, siis on kõik hinnangud selle mõju kohta spekulatiivsed; alles pärast legaliseerimist saab võimalikuks mõjude hindamine, mille tulemuste põhjal oleks võimalik kahjude vähendamisega täpsemalt tegeleda. Seitsmendaks peaks kanepi legaliseerimisest laekuvat maksutulu kasutama sellest tuleneva kahju

---

<sup>145</sup> Joffe, Alain; Yancy, Samuel W., "Legalization of Marijuana: Potential Impact on Youth", *Pediatrics*, 2004, vol 113, lk 636

<sup>146</sup> Yörük, Baris K.; Yörük, Ceren E., "The impact of minimum legal drinking age laws on alcohol consumption, smoking, and marijuana use: Evidence from a regression discontinuity design using exact date of birth", *Journal of Health Economics*, 2011, vol 30, lk 750

<sup>147</sup> Blumenson, Eric; Nilsen, Eva, "No rational basis: the pragmatic case for marijuana law reform", *Virginia Journal of Social Policy & the Law*, 2009, vol 17, lk 81

kompenseerimiseks ja ärahoidmiseks.<sup>148</sup> Need meetmed on analoogsed tubaka puhul rakendatavatega.

Keelupoliitika edutus kanepitarvitamise piiramisel on tugevasti erinev just võrreldes seda tubakakasutuse piiramise strateegiatega. Suitsetamine on arenenud riikides pidevalt vähenenud. Nõudluspoolele suunatud vahendid, näiteks nagu maksutõusud, infokampaaniad, suitsetamise piirangud avalikes kohtades, reklaamikeelud ja ravi parem kättesaadavus on tubaka tarbimise vähendamisel töötanud väga edukalt. Samas pakkumispoole piiramise meetodid, nagu neid keelupoliitika raames rakendatakse kanepi suhtes, ei ole töötanud ka tubaka osas. Alkoholi tarbimisest tulenevat kahju vähendavad ranged piirangud joores juhtimisele. Kuna nõudluspoole piirangud on tubaka puhul sama edutud nagu kanepi puhul, siis peaks samu nõudluspoole meetodeid, nagu on tubaka ja alkoholi juures, võtma kasutusele ka kanepi puhul. Suitsetamise piirangud baarides ja restoranides mõjutavad ka alkoholi tarbimist. Suitsetamiskeeldudel on erinev mõju erinevatele jookidele. Need vähendavad õlle ja kange alkoholi tarbimist, kuid suurendavad veini joomist. Lisaks suitsetamiskeeldudele teatud kohtades vähendab alkoholi joomist ka sigarettide hindade tõstmine.<sup>149</sup>

Euroopa Liidu narkostrategia (2013-202) hõlmab traditsiooniliste pakkumise ja nõudluse vähendamise eesmärkide kõrval esimest korda eesmärgina ka narkootikumide tarbimisest tulenevate tervise- ja sotsiaalsete riskide ning kogukahju vähendamise. Selleks suurendatakse kodanikuühiskonna rolli koos narkootikumide tarvitajate kaasamisega narkootikumidega seotud meetmete väljatöötamisse. Suurendatud on ka pingutusi sõltlaste raviks ja reintegreerimiseks ühiskonda.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Danovitch, Itai, "Sorting Through the Science on Marijuana: Facts, Fallacies, and Implications for Legalization" *McGeorge Law Review*, 2012, vol 43, lk 106-107

<sup>149</sup> Kisley, Stephen, "The Case for Policy Reform in Cannabis Control", *The Canadian Journal of Psychiatry*, 2008, vol 53, lk 796

<sup>150</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "The New EU Drugs Strategy (2013-2020)", 2012, kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/eu-drugs-strategy-2013-20>

### 3.3.3 Karistusliku poliitika mõju kahju vähendamisele

Narkopoliitika ja võimalike alternatiivsete lähenemiste juures on oluline debati raamistus. Arenenud riikides esitatakse debatis kanepi õigusliku režiimi üle võimalused tavaliselt väär-dihhotoomiana kahjutu aine vahel, mille peaks legaliseerima, ja kahjuliku narkootikumi kriminaliseerimise vahel. See välistab kanepi kasutamise kahjulike mõjude tõendipõhise hindamise. Meedia raamistab arutelu lähtuvalt karistuslikust keelupoliitikast. Kanepiprobleemi sõnastamine tervise küsimusena, nii nagu see toimub alkoholi ja tubaka puhul, võimaldaks analüüsi kaasata tõendipõhise esmase ja sekundaarse preventiooni, ravi, ületarbimise ennetamise ning riskide maandamise võimalikud lahendused. Viimane strateegia töötab hästi alkoholi, tubaka ja teatud määral ka süstitavate narkootikumide puhul, aga kanepi jaoks sellist strateegiat siia maani rakendatud ei ole. Kanepi keelatud aine staatus välistab selle tarbimisega seotud kahju piiramise arutelu.<sup>151</sup> Vastuolu ühelt poolt karistusliku keelupoliitika nulltolerantsi ja teisalt praktiliselt rakendatavate kahju vähendamise meetmete vahel on näha ka Euroopa Liidu narkostrategias, kus püütakse rakendada mõlemat varianti paralleelset. Legaliseerimine lõpetaks vastasseisu keelupoliitika ja kahju vähendamispraktika reaalsuse vahel. Narkootikumide suhtes karistusliku keelupoliitika rakendamine ei ole vähendanud tarbimist. Mitmed riigid rakendavad selle kõrval kahju vähendamise poliitikat, mis on efektiivsem ja ökonoomsem. Samas ilma legaliseerimiseta jääb võimalikele ravi otsijatele ebakindlus potentsiaalselt ähvardava karistuse ees. Legaliseerimine võimaldaks kahju vähendamise poliitikat ulatuslikumalt ja põhjalikumalt rakendada.<sup>152</sup> Dekriminaliseerimise rakendamise puhul on eesmärgiks ikkagi tarbimise ära keelamine ning seetõttu töötavad õiguskorras kaks lähenemist üksteisele vastu. Seetõttu oleks narkootikumide tarbimisest tuleneva kahju vähendamise poliitika rakendamise võimalused legaliseeritud turul hoopis suurema ulatusega kui karistusliku narkopoliitika puhul.

---

<sup>151</sup> Haines-Saah, Rebecca J.; Johnson, Joy L.; Repta, Robin; Ostry, Aleck; Young, Mary L.; Shoveller, Jeannie; Sawatzky, Richard; Greaves, Lorraine; Ratner, Pamela A., "The privileged normalization of marijuana use – an analysis of Canadian newspaper reporting, 1997–2007", *Critical Public Health*, 2014, vol 24, lk 59

<sup>152</sup> Ford, Brian A., "From mountains to molehills: a comparative analysis of drug policy", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2013, vol 19, lk 228

### 3.4 TURUREGULATSIOONI LÄHENEMISED

#### 3.4.1 Majanduslik kasu ja kahju

Narkootikumide keelustamise poolt ja vastu kasutatakse järgnevaid argumente. Narkootikumide tarvitajad võivad vägivaldseks muutuda ja narkootikumide hankimiseks raha teenimiseks kuritegusid sooritada. On võimalik väita, et narkootikumide legaliseerimisega kaob viimane probleem ära, kuna hinnad keskmiste sissetulekute jaoks muudab talumatult kõrgeks just nende illegaalsus. Samas on paljud narkosõltlased kurjategijad enne ja pärast sõltuvuse välja kujunemist. Statistika näitab, et narkootikumide tarbimine suurendab sooritatud kuritegude üldarvu. Samas majandusteoorias tulenevalt ei ole keelustamine just negatiivsete kõrvalmõjude esinemise korral kuigi optimaalne variant. Samamoodi nagu keskkonnasaaste puhul tuleks ka kanepi puhul leida selle aktsepteeritav tase, kus iga järgneva ühiku negatiivse mõju vähendamiseks tehtav lisakulu ei ole enam mõistlik. Illegaalse narkokaubandusega võitlemiseks tuleks samamoodi analüüsida, kas sellel eesmärgil tehtavad kulutused on mõistlikud, arvestades nendest saadavat tulemust, ehk siis seda, kas tehtavate kulutuste ja sellest saadava tulu vahekord on optimaalne. Narkootikumide tarvitamise levikuga kaasnevad suuremad tervishoiukulud. Samas ei ole see argument ju kuidagi vastuvõetav näiteks ekstreemspordi harrastajate või suitsetajate puhul. Kõikide riskantsete tegevuste ärakeelamine ei ole mõistlik, vaid enamiku puhul keskendutakse kahju vähendamisele ja ärahoidmisele.<sup>153</sup>

Kanepi legaliseerimisel võib olla mitmeid positiivseid tagajärgi:

- Rahaline tulu: ühelt poolt laekub riigile aktsiisimaksude näol rahalist tulu, teiselt poolt väheneb karistusliku narkopoliitika jõustamise kulu.
- Legaliseerimine võimaldaks narkopoliitika jõustamise peale kuluvad ressursid suunata muude oluliste eesmärkide täitmiseks.
- Legaliseerimine võimaldaks teostada kanepi üle kvaliteedikontrolli.

---

<sup>153</sup> Bretteville-Jensen, Anne L., "To Legalize or Not To Legalize? Economic Approaches to the Decriminalization of Drugs", *Substance Use & Misuse*, 2006, vol 41, lk 557

- See tagaks suurema valikuvõimaluse joobe saamiseks, mis võib vähendada alkoholihoobega seonduvat kahju ning suurendada inimeste rahulolu.
- Legaliseerimine võimaldaks kehtestada müügipiirangud alaealistele, mis võibolla vähendaks kanepi kättesaadavust.<sup>154</sup>

Alkoholi ja kanepi koostarvitamisel võivad negatiivsed tervisemõjud olla suuremad. Seega oleks tervishoiu huvides mõistlik seada eesmärgiks mõlema narkootilise aine mõistlikul tasemel tarbimise saavutamine.<sup>155</sup> Negatiivsed välismõjud kaasnevad mitmete erinevate tegevustega. Need on näiteks passiivne suitsetamine suitsetamise puhul ja keskkonnasaaste majandustegevuse juures. Narkootikumide tarbimisel on samuti negatiivsed välismõjud, mida inividid ei pruugi otsuste langetamisel arvesse võtta. Seetõttu võivad nad antud tegevusega tegelda rohkem kui oleks ühiskonna jaoks optimaalne tase. Selliste tururegulatsiooni puuduste puhul reguleeritakse selliste kahjulike tegevuste taset enamasti maksustamise ja kõrvaliste kahjukannatajate kompenseerimise kaudu. Samu meetmeid rakendatakse näiteks ka alkoholi ja tubaka tarbimise reguleerimiseks. Karistuslik keelupoliitika illegaalsete narkootikumide reguleerimise puhul on seejuures erand.<sup>156</sup> Sellise tasakaalu leidmiseks mõlema aine tarvitamise vahel oleks riigil legaliseerimistingimustes palju rohkem võimalusi tarbimise mõjutamiseks, näiteks aktsiiside tõstmise või langetamise kujul.

Karistuslik narkopoliitika ei vähenda narkootikumide tarbimist, kuid on väga kulukas. Teised interventsioonivahendid, nagu need on kasutusel tubaka puhul, tooksid tõenäoliselt palju majanduslikku kasu. Ka legaliseerimisest tõuseks ühiskonnale kulude-tulude analüüsi poole pealt suuresti kasu. Keelupoliitika raames on narkokaubandus kuritegelike organisatsioonide pärusmaa. Legaliseerimise tagajärjel saaks selle turu tuua varimajandusest välja ja seeläbi suureneks riigi SKT, ka paraneksid majandusnäitajad.<sup>157</sup> Samuti kaoks turumajanduse tingimustes suuresti ära

---

<sup>154</sup> Caulkins, Jonathan P.; Kilmer, Beau; MacCoun, Robert J.; Pacula, Rosalie L.; Reuter, Peter, "Design considerations for legalizing cannabis: lessons inspired by analysis of California's Proposition 19", *Addiction*, 2011, vol 107, lk 866

<sup>155</sup> Csemy, Ladislav; Sovinova, Hana; Prochazka, Bohumir, "Alcohol consumption and marijuana use in young adult czechs", *Central European Journal of Public Health*, 2012, vol 20, lk 246-247

<sup>156</sup> Bretteville-Jensen, Anne L., "To Legalize or Not To Legalize? Economic Approaches to the Decriminalization of Drugs", *Substance Use & Misuse*, 2006, vol 41, lk 556

<sup>157</sup> Pietro, David; Ferdinando, Ofria, "Non-observed economy and public finance: the impact of legal drug market", *Quality – Access to Success*, 2013, vol 14, lk 50-51

illegaalne narkokaubandus, kuna seaduslikud tootjad ja konkurents alandaksid jõuliselt illegaalse narkokaubanduse kasumit.<sup>158</sup> Dekriminaliseerimine on poolik lahendus, mis jätab illegaalse narkokaubanduse toimima. Selle eemaldamiseks oleks ainus lahendus legaliseerimine. Paljud narkootikumidega seotud probleemid tulenevad illegaalsest narkokaubandusest. Poolikud lahendused neid probleeme ei eemalda, kuna need ei eemalda stiimuleid illegaalsel turgudel opereerimiseks.<sup>159</sup>

Kanepi legaliseerimine ja reguleerimine tooks palju maksutulu nagu tubakatoodete puhul ja võimaldaks kehtestada kvaliteedikontrollid ja müügipiirangud. Seega oleks nii majanduslikult kui ka rahvatervise osas mõistlik selline kanepipoliitika, mis vähendaks nii kanepi tarvitamisest kui ka selle keelamisest tulenevat kulu.<sup>160</sup> Kanepi legaliseerimine ja reguleerimine välistaks keelupoliitika kahjulikud kõrvalmõjud, võimaldades samal ajal kaitsta riskigruppide tervist.<sup>161</sup> Legaliseerimine võib olla riskantne, kuid sellest saadav majanduslik tulu kaalub kindlasti üles sellest tuleneva potentsiaalse majandusliku kahju nagu võimalikud suuremad kulutused tervishoiule ja teavitus- ning ennetustööle.

### **3.4.2 Sotsiaalsed normid kui tarbimise regulatsioonivahendid**

Regulatsiooniteooria rakendamine võimaldaks praeguse veenmise (ennetuse) ja õiguskaitseorganite abil keelupoliitika rakendamise binaarse suhte asemel alternatiivseid lisavõimalusi. Kolm põhilist varianti, millest võiks narkootikumide reguleerimisel kasu olla, on eneseregulatsioon, turegulatsioon ja mitteriiklike organisatsioonide rakendamine. Karistusliku narkopoliitika raames on nende kontrollimeetmete kasutamine raskendatud. Turegulatsiooni on ilma legaliseerimata võimatu teostada. Ka mitteriiklike organisatsioonide tegevust mõjutab see halvasti. Regulatsiooniteooria vahenditest on karistuslikul narkopoliitikal kõige suurem negatiivne mõju nimelt eneseregulatsioonile. Kanepi illegaalsest staatusest tulenevalt

---

<sup>158</sup> Ford, Brian A., "From mountains to molehills: a comparative analysis of drug policy", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2013, vol 19, lk 223-224

<sup>159</sup> Thornton, Mark, "Prohibition Versus Legalization: Do Economists Reach a Conclusion on Drug Policy?", *The Independent Review*, 2007, vol 11, lk 430

<sup>160</sup> Flister, Larissa D., "The Economic Case for Marijuana Legalization in Canada", *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 2012, vol 5, lk 99

<sup>161</sup> Danovitch, Itai, "Sorting Through the Science on Marijuana: Facts, Fallacies, and Implications for Legalization" *McGeorge Law Review*, 2012, vol 43, lk 107-108

on võimatu eneseregulatsiooni vahendina tugevate tarbijaliikumiste väljakujunemine, kuid riigi kõrval tegutsedes vähendaksid need kulutusi narkopoliitikale ja aitaksid nende tarbimist reguleerida.<sup>162</sup> Majandusteoreetilised kulude ja tulude analüüside tulemused nendevahelise optimaalse tasakaalu leidmiseks soosivad üldiselt legaliseerimist. Vähemasti ei oleks riigi kontroll narkoturu ja –tarbimise üle legaliseerituse tingimustes väiksem kui on karistusliku narkopoliitika raames, kuid kulud oleksid palju väiksemad.

Ühiskonnas levinud hoiakute mõjutamiseks on siiaaani kõige mõjusamad argumendid olnud karistusliku narkopoliitika suutmatus, vaatamata suurtele sotsiaalsetele ja majanduslikele kuludele, heidutada inimesi seda tarvitamast ning tarbimist vähendada. Teine argument, mis ühiskonnas levinud hoiakuid mõjutab, on alkoholi tugevam negatiivne mõju kui on kanepil. Need argumendid, vaatamata riigi poliitikale, on suurendanud poolehoidu leebemale narkopoliitikale. Trende kanepi tarvitamises mõjutavad noorte seas tugevamalt selle tarvitamise suhtes levinud sotsiaalsed hoiakud kui legaliseerimise või keelamise poolt esitatavate poolt- ja vastuargumentide tugevus või nõrkus.<sup>163</sup> Kanepi tarvitamise levik suureneb, olenemata politseile antud probleemiga võitlemiseks suunatud ressursside ulatusest. Kanepi legaliseerimine võiks tuua suuri sääste ja politseiressursside ümbersuunamist efektiivsematele aladele. Kanepi tarvitamise levikut ja ulatust mõjutavad riigi narkopoliitikast rohkem ühiskonna mitteformaalsed sotsiaalsed ohjed ja sotsiaalkultuurilised normid.<sup>164</sup>

Võrreldes karistuslikku keelupoliitikat ja kanepile liberaalsemat lähenemist praktiseerivate riikide tarbimiskultuure, ilmneb, et need on, vaatamata narkopoliitika erinevusele, väga sarnased. Kanepi tarvitamise mustreid ei mõjuta riigi narkopoliitika, küll aga reguleerivad tarvitajad ennast ise läbi tarbijakultuuri, mis koosneb mitteformaalsetest normidest selle kohta, kus, millal, kellega ja kuidas on kanepi

---

<sup>162</sup> Ritter, Alison, “Illicit drugs policy through the lens of regulation”, *International Journal of Drug Policy*, 2010, vol 21, lk 268

<sup>163</sup> Hall, Wayne, “The recent Australian debate about the prohibition on cannabis use”, *Addiction*, 1997, vol 92, lk 1109

<sup>164</sup> Kisley, Stephen, “The Case for Policy Reform in Cannabis Control”, *The Canadian Journal of Psychiatry*, 2008, vol 53, lk 795-796

tarvitamine aktsepteeritav või ebasobiv.<sup>165</sup> Niisuguse tarbijakultuuri sotsiaalsed normid struktureerivad kanepi tarbimist selliselt, et see ei segaks normaalset funktsioneerimist igapäevaelus ja ei häiriks inimesi, kes kanepi tarvitamist heaks ei kiida. Nagu ka legaalsete narkootikumidega, ei reguleeri illegaalsete narkootiliste ainete tarvitamist samuti mitte niivõrd seadusandlus, vaid sotsiaalnormid. Oluline erinevus seadusega väljastpoolt ettekirjutatu ja tarbijakultuuri seest välja kasvanud mitteformaalsete normide vahel on, et viimaseid täidavad enamik kanepi tarvitajaid entusiastlikult. Ajalooliselt näitab ka alkoholi keeluaaja lõpetamine Ameerika Ühendriikides, et narkootiliste ainete tarvitamisest tuleneva kahju vähendamine, samas ka nauditavuse ja aktsepteeritavuse suurendamine toimib tõenäolisemalt paremini teavituskampaaniate kaudu ning mitteformaalsete tarbijakultuuri sotsiaalnormide omaksvõtu ja internaliseerimise läbi.<sup>166</sup> Seetõttu on võimalik, et kanepi tarvitamisega kaasnevat negatiivset mõju tervisele ning sellega kaasnevat kahju võivad paremini mõjutada mitte riigi formaalsed sanktsioonid, vaid tarbijate enesereguleerimise paremale toimimisele suunatud pingutused.

Kanepi legaliseerimise tagajärjel võib see muutuda alaealistele veelgi kättesaadavamaks. Alkoholi ja tubaka tarvitamisel on rohkem negatiivseid tagajärgi kui kanepi tarvitamisel ja viimase keelustamine ning keelupoliitika jõustamine on majanduslikult väga kulukas. Aga sellest ei tulene loogiliselt, et veel kolmandagi narkootilise aine peaks lisaks juurde legaliseerima. Paljud alkoholi ja tubaka tarvitamisega seotud negatiivsed tagajärjed ja kulud ühiskonnale tulenevadki just nende ulatuslikust kättesaadavusest ja kasutamisest ning samuti nende tarbimise aktsepteeritavusest. Kanepi karistusõiguslikult reguleerimine ja seeläbi osadele inimestele kulukate sanktsioonide rakendamist põhjendatakse sageli eesmärgiga saata tugevam sõnum ühiskonnale ning heidutada seeläbi eriti just alaealisi narkootiliste ainete tarvitamisest.<sup>167</sup> Kuid karistuste raskus või leebus ei mõjuta kanepi tarbimise ulatust. Seda mõjutavad rohkem sotsiaalnormid. Riikides, näiteks nagu USA, kus kanep on alaealistele lihtsamini kättesaadav kui alkohol, tarbitaksegi rohkem kanepit. Eestis on vastupidi ning alkoholitarvitamisega alustatakse varakult. Arvestades

---

<sup>165</sup> Reinerman, Craig; Cohen, Peter, "Lineaments of Cannabis Culture: Rules Regulating Use in Amsterdam and San Francisco", *Contemporary Justice Review*, 2007, vol 10, lk 393

<sup>166</sup> *ibid.*, lk 407-408

<sup>167</sup> McCrystal, Patrick; Winning, Kerry, "Cannabis Reclassification: What is the Message to the Next Generation of Cannabis Users?", *Child Care in Practice*, 2009, vol 15, lk 66-67

asendusefekti, siis isegi kui rangetel karistustel oleks palju heidutavam mõju kui praegusel alkoholi või tubaka keelustamisel ainult alaealistele, siis tarbiksid noored kergemini kättesaadavaid narkootikume, sealhulgas alkoholi, ikkagi rohkem.

Käitumist reguleerivad, vähemasti osaliselt, ootused antud tegevusega kaasnevate tulude ja kulude ning sotsiaalse heakskiidu või hukkamõistu kohta. Samas individuaaltasandil tehtavaid valikuid mõjutavad rohkem grupitasandi normid. Piirkondades ja kogukondades, kus hoiakud on selle suhtes positiivsemad, on kanepi tarvitamine ka rohkem levinud. Seega võivad kanepi tarvitamise osas üksikindiviididele suunatud karistuslikest meetmetest tugevama mõjuga olla sotsiaalnormide muutmisele suunatud strateegiad.<sup>168</sup> Kanepi puhul mõjuvad tarbijakultuurist tulenevad ja ühiskonnas laiemalt levinud sotsiaalnormid tarbimiskontrollina. Tarbijakultuuri norme oleks tõenäoliselt lihtsam mõjutada legaliseerimise tingimustes ja võib olla saab nii mõjutada ka ühiskonnas laiemalt levinud sotsiaalnorme, kuid viimased, vähemasti kanepi ohtlikkuse suhtes, tõenäoliselt leebuksid. Kindlasti ei muutuks need rangemaks.

---

<sup>168</sup> Cerda, Magdalena; Wall, Melanie; Keyes, Katherine M.; Galea, Sandro; Hasin, Deborah, "Medical marijuana laws in 50 states: Investigating the relationship between state legalization of medical marijuana and marijuana use, abuse and dependence", *Drug and Alcohol Dependence*, 2012, vol 120, lk 22-23

## 4 EESTI NARKOPOLIITIKA SUUNDUMUSED

### 4.1 SEADUSANDLUSE ARENGUD

Eesti taasiseseisvumisaja alguses narkootikumidega seotud probleemidega tegelemisele suurt tähelepanu ei pööratud, sellega hakati tegelema alles 1990. aastate teises pooles. 1995 aastal nimetas Vabariigi Valitsus riikliku narkopoliitika elluviimise juhtorganiks sotsiaalministeeriumi.<sup>169</sup> “1990. aastate teises pooles hakkas riik narkoseadustega tegelema. Näiteks võeti riigikogus vastu narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadus, ravimiseadus ja psühhiaatrilise abi seadus. 1996. aastal ratifitseeris riigikogu ÜRO 1961. a ja 1971. a uimastikonventsioonid. 1997. aastal kiitis valitsus heaks „Narkomaania ennetamise ning narkokuritegevuse tõkestamise poliitika (uimastipoliitika) põhimõtted aastateks 1997–2007” ning „Alkoholismi ja narkomaania ennetamise riikliku programmi aastateks 1997–2007”, milles peegeldus uimastipoliitika. Narkokuritegevuse vastu võitlemise kõrval nimetati oluliste punktidenä ka preventsiiooni ja andmekogumist.”<sup>170</sup>

Aastal 2000 hakati narkootikumide tarbimisnäitajate, narkomaanide hulgas levima hakanud nakkushaiguste ja kuritegevusstatistika tõttu narkoprobleemiga juba rohkem tegelema. Aastal 2001 loodi riiklik uimastiseire keskus ja 2003 tervise arengu instituut ning uimastiennetuse valitsuskomisjon. Aastal 2004 kiitis valitsus heaks “Narkomaania ennetamise riikliku strateegia aastani 2012”, milles rõhutati kuut valdkonda: preventsiiooni, ravi ja rehabilitatsiooni, narkootikumide tarvitamisest tuleneva kahju vähendamist, pakkumise vähendamist, narkoprobleemi vähendamist vanglates ja seiret. Selles juba eristati ka tarbijagruppe. Võrreldes varasemaga panustati strateegias rohkem sõltlaste ravile ja rehabilitatsioonile. Lisaks tegutseb Eestis süstivate narkomaanide aitamise ülesandega eraldi eelarvega riiklik aidsiennetusprogramm. Aastani 2016 kestva programmi eesmärk on sarnane eelmisele: vähendada narkootikumide tarvitamist ja sellest tulenevat kahju. Eraldi on välja toodud kolm suunda: kättesaadavuse raskendamine, tarvitamise alustamise ennetamine ja sõltlaste efektiivsem ravi. Programmi koordineerib uimastiennetuse

---

<sup>169</sup> Paimre, Marianne, “Narkoprobleemide kajastamine Eesti ajakirjanduses (1993-2009)”, *Jyväskylä studies in humanities*, 2013 lk 21

<sup>170</sup> *ibid.*, lk 23-24

valitsuskomisjon, mille esimeheks on siseminister, mis ilmestab veelgi seda, et narkootikumide peetakse Eestis eelkõige korralduse probleemiks. Mõned poliitikud ja politseijõud soovivad ressursse aina juurde, seostades narkosurmade suurenemist ühiskonnas sellega, et politseil pole viimastel aastatel olnud vahendeid tänavadiileritega tegelemiseks.<sup>171</sup>

Karistusseadustiku jõustumisega muudeti Eestis ka illegaalsete narkootikumidega seotud süütegude eest ettenähtud karistusi. Kuni 2002. aastani oli Eestis väikese koguse illegaalse narkootilise aine tarvitamine, omandamine või hoidmine ilma edasiandmise eesmärgita teistkordsel rikkumisel juba kuritegu kriminaalkodeksi § 202<sup>5</sup> lg 1 järgi.<sup>172</sup> Kuid alates karistusseadustiku kehtima hakkamisest ei ole see enam kuritegu. Siiski on karistusseadustiku järgi alaealisele narkootilise aine edasiandmine ja alaealise kallutamine narkootilise aine tarvitamisele karistatavad kuriteona.<sup>173</sup> Ühest küljest dekriminaliseeriti sellega osaliselt tarbimist ja omamist, muutes selle ka korduvsüüteo korral kuriteo asemel väärteoks. Teisalt raskendati alaealistega seotud narko-süütegude eest määratavaid karistusi. Kaks aastat hiljem muudeti Eesti narkopoliitikat veelgi karistuslikumaks.

2002. aastal oli Eestis esimene fentanüüli-mürgituste laine. Selle järel korraldas populaarsust koguv Res Publica erakond ümarlaua “sõda narkoõruga” ning kutsus üles karistusi karmistama.<sup>174</sup> 2004. aastal jõustunud karistusseadustiku muudatusega karmistatigi enamike illegaalsete narkootikumidega seotud süütegude eest mõistetavaid karistusi, raskendavatel asjaoludel mõningatel juhtudel kuni eluaegse vangistuseni, ning tõsteti ka raskendavate asjaolude esinemisel ettenähtud miinimumkaristusi.<sup>175</sup> Seega reageeris Eesti toonasele fentanüülimürgituste lainele samamoodi nagu Ameerika Ühendriigid 1980. aastatel illegaalsete narkootikumide tarvitamise lainele, karmistades veelgi oma karistuslikku keelupoliitikat. Euroopa

---

<sup>171</sup> Paimre, Marianne, “Narkoprobleemide kajastamine Eesti ajakirjanduses (1993-2009)”, *Jyvässkylä studies in humanities*, 2013, lk 28-30

<sup>172</sup> Kriminaalkodeks, RT III 2002, 11, 108

<sup>173</sup> Oole, Kait; et al., “2006 National Report (2005 data) to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2006, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 39

<sup>174</sup> Vedler, Sulev, “Narkodiilerid tänavatel: kas riik on liiga leebe?”, *Eesti Ekspress*, 05.sep.2013 (01.apr.2014), kättesaadav: <http://eesti.info/uudised/uudis.php?uid=1676979>

<sup>175</sup> Talu, Ave; et al., “2004 National Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2004, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 11

Liidus, vastupidi, suunduti 1980. ja 1990 aastatel humaansema kahju vähendamise kontseptsiooni suunas.

Praegu on Eestis väikese koguse illegaalse narkootikumi omamine või tarbimine väärtekorras karistatav trahvi või arestiga, samas võib väärteo menetluse otstarbekuse kaalutlusel lõpetada. Illegaalsete narkootikumide mitte isikliku tarbimise eesmärgil omamine või käitlemine on olenemata kogusest või ainest kriminaal-kuritegu.<sup>176</sup> Narkootikumidega seotud kuritegusid reguleerivad karistusseadustiku paragrahvid 183-190. Näiteks väikeses koguses narkootikumi ebaseaduslik vahendamine, edasiandmine, valmistamine, omandamine või valdamine on raskendavate asjaolude puudumisel karistatav kuni kolme aastase vangistusega. Suures koguses ebaseaduslik käitlemine on raskendavate asjaolude puudumisel karistatav ühe kuni kümneaastase vangistusega. Täisealise isiku poolt väikese koguse illegaalse narkootilise aine edasiandmise eest alaealisele karistatakse raskendavate asjaolude puudumisel kuni viieaastase vangitusega. Tarvitamisele kallutamise eest karistatakse kuni kolmeaastase vangistusega, alaealise tarvitamisele kallutamise eest ühe kuni kümneaastase vangistusega. Unimaguna, kanepi või kokapõõsa ebaseadusliku kasvatamise eest karistatakse kuni viie aastase vangistusega.<sup>177</sup> Heroiin ja kanep on sotsiaalministri määruses narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirjas mõlemad kõrvuti I kategoorias.<sup>178</sup> Seega kehtivad Eestis illegaalsete narkootikumidega seotud süütegude eest väga karmid karistused. Kanepit teistest narkootikumidest Eestis seaduse alusel ei eristata. Seaduse mõistes koheldakse Eestis fentanüüli-müüjaid sama karmilt kui kanepidiilereid.

Isegi Eesti julgeolekupoliitika alustes nähakse narkootikumide ja psühhotroopsete ainete levikut ohuna inimeste tervisele ja turvalisele elukeskkonnale.<sup>179</sup> Karistuslik nulltolerantsi sihist kantud keelupoliitika on karm ja kuni viimase ajani muutunud

---

<sup>176</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Country overview: Estonia", (05.apr.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/ee>

<sup>177</sup> Karistusseadustik<sup>1</sup> RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 26.02.2014, 6

<sup>178</sup> Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete meditsiinilisel ja teaduslikul eesmärgil käitlemise ning sellealase arvestuse ja aruandluse tingimused ja kord ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirjad. RTL 2005, 57, 807

<sup>179</sup> "Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010", kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/9180>, lk 9

järjest repressiivsemaks, ehkki viimastel aastatel on püütud sarnaselt Ameerika Ühendriikidega liikuda vanglakaristust kandvate isikute arvu vähendamise suunas.

2009 lepiti kokku alternatiivkaristusena narkosõltuvusravi kohaldamise laiendamine, võimaldamaks sellega asendada rahalist karistust, suunata ravile kriminaalmenetluse lõpetamisel otstarbekusest, kohaldada seda üldkasulikule tööle määramisel või koos elektroonilise valvega tingimisi vabastamisel, samuti ka väärteomenetluse lõpetamisel otstarbekuse kaalutlusel ning väärteokaristuse asendamiseks sõltuvusravile suunamisega.<sup>180</sup> 2011. aastal muudeti Eestis mitmeid seadusi, võimaldamaks vangistuse asemel alternatiivkaristusena sõltuvusravi kohaldamist.<sup>181</sup> Selle kohaselt on võimalik narkosõltlase sooritatud kuritegude eest mõistetud vangistuse asemel kohaldada sõltuvusravi. Sõltuvusravi on asenduskaristusena võimalik, kui määratud vanglakaristus on kuus kuud kuni kaks aastat pikk ning kurjategija on andnud nõusoleku selle alternatiivkaristuse kohaldamiseks. Muudatuste kohaselt on võimalik ka tingimisi vabastamisel kohustada sõltuvusravi läbimisele. Alternatiivkaristusena määratud sõltuvusravi peab kestma 18 kuud kuni 3 aastat. Mõningatel juhtudel võib alternatiivkaristuse kestus olla pikem kui võimalik vanglakaristus.<sup>182</sup> Narkosõltlastest kurjategijate ravi on kriminaalpoliitika arengusuundade seletuskirja järgi vangistusest tõhusam meede kuritegevuse vähendamisel.<sup>183</sup> Korduvkuritegevuse ennetamiseks tuleb seletuskirja järgi võimaldada narkosõltuvusravi vangistuse alternatiivina, luua tugiisikute süsteem vanglast vabanenutele ja kohaldada alternatiivkaristusi.<sup>184</sup> Seega on viimastel aastatel tegeletud osaliselt karmi karistusliku narkopoliitika leevendamisega ning püütakse rohkem rakendada kahju vähendamist.

## 4.2 TARBIMISE SUUNDUMUSED

Eestis on illegaalsete narkootikumide tarbimine pidevalt kasvanud. 2003. aasta

---

<sup>180</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundad aastani 2018 seletuskiri, lk 31

<sup>181</sup> Talu, Ave; et al., “2012 National Report (2011 data) to EMCDDA from Reitox National Drug Information Centre. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2012, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 57

<sup>182</sup> Abel-Ollo, Katri; et al., “2011 National Report to the EMCDDA (using 2010’s data), by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2011, National Institute for Health Development, lk 14

<sup>183</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundad aastani 2018 seletuskiri, lk 48

<sup>184</sup> *ibid.*, lk 2

andmetel oli 15-69 aastaste seast illegaalseid narkootikume tarvitanud 15% inimestest, 2008. aastaks oli see kasvanud 21%-ni. Illegaalsete narkootikumide tarvitamine kasvas nii vanemate kui nooremate vanuserühmade seas, kuid nooremate hulgas oli kasv märgatavalt suurem. Kõige suurem tarbimise levimus oli 2008 aastal 25-34 aastaste seas, kellest 36% olid vähemalt korra elus tarvitanud illegaalset narkootikumi. 2003 aastal oli see 16%. 15-16 aastaste seas on 1995-2007 aastastel samuti illegaalsete narkootikumide tarbimine kasvanud. Viimastel andmetel on see hakanud stabiliseeruma. Kanepit oli 15-16 aastastest elujooksul 1995 aastal tarvitanud 7%, 2003 aastal 26%, 2007 aastal 24% ja 2011 aastal 24%. Viimase aasta jooksul on 2011 aastal selles vanusegrupis kanepit tarvitanud 17% ja viimase kuu jooksul 6%. Muude illegaalsete narkootikumide tarvitamine on samuti kasvanud. 15-16 aastaste seas oli see 1995 aastal 2%, 2003 aastal 10% ja 2011 aastal 8%.<sup>185</sup> Kõige sagedamini proovitakse illegaalseid narkootikume 14-15 aastasel. Enamasti tarbitakse neid üks või kaks korda ja sellega piirduaksegi.<sup>186</sup> Ülekaalukalt tarvitatakse illegaalsetest narkootikumidest kanepit. Kui 1990. aastatel oli kanepi tarvitamine vähe levinud, siis nüüdseks on tarbimisprotsendid ja –kogemus jõudnud lääneriikidele järele.

Tarbimise suundumusi näitab ka konfiskeerimine. Illegaalsetest narkootilistest ainetest konfiskeeritakse Eestis kõige rohkem kanepit. 2007 aastal konfiskeeriti 170 kg, 2008 aastal 96 kg, 2009 aastal 44 kg, 2010 aastal 83 kg, 2011 aastal 128 kg. Heroiini konfiskeeriti 2007 aastal 5,67 kg, 2008 aastal 0,1 kg, 2009 aastal 3,94 kg, 2010 aastal 0,004 kg, 2011 aastal 0,048 kg. Fentanüüli konfiskeeriti 2007 aastal 1,3 kg, 2008 aastal 1 kg, 2009 aastal 1,8 kg, 2010 aastal 0,5 kg, 2011 aastal 0,91 kg.<sup>187</sup> Seega on suure ülekaaluga kõige rohkem konfiskeeritud kanepit. Samas kogused kõiguvad palju, nii et üldist kasvamise või kahanemise trendi ei ole võimalik tuvastada. Heroiini ja fentanüüli puhul on 2009 aasta erandlik, aga muidu on konfiskeeritavad kogused üldiselt vähenenud. See trend on sarnane ülejäänud maailmaga, kus kanep on ülekaalukalt kõige rohkem tarvitav ning ka kõige rohkem konfiskeeritav illegaalne narkootikum.

---

<sup>185</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Country overview: Estonia", (05.apr.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/ee>

<sup>186</sup> "Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat", Siseministeerium, 2014, lk 6

<sup>187</sup> Talu, Ave; et al., "2012 National Report (2011 data) to EMCDDA from Reitox National Drug Information Centre. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues", 2012, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 61

Illegaalsete narkootikumide üledoosi surnud isikute keskmine vanus on pidevalt kasvanud. 2002 oldi siis keskmiselt 24 aastat vana ja 2012 aastal 31 aastat vana.<sup>188</sup> Sõltuvusravi soovijatest suur enamik (2011 aastal 79%) tarbivad oma lemmiknarkootikumi süstides. 80% nendest tarbisid seda igapäevaselt ja 12% vähemalt korra nädalas. 75% tarbivad ainult ühte narkootikumi ja mitte teisi, kuigi see näitaja võib tuleneda andmekogumismeetodi puudujääkidest.<sup>189</sup> Seega paljud illegaalsete uimastite sõltuvus-tarvitajad ei tarvita mitut narkootikumi korraga.

Noortekultuur Eestis muutub järjest sarnasemaks muu lääne-maailmaga. Väljendatud hoiakud alkoholitarbimise osas erinevad vanema põlvkonna omadest ning liigjoomist taunitakse rohkem kui vanasti. Statistika ei pruugi küll hoiakud peegeldada, 1995-1999 kasvas nii alkohol kui illegaalsete narkootikumide tarbimine, kuid avalikult raskes joobes olemist peetakse vähem aktsepteeritavaks. Ka illegaalsete narkootikumide tarbimine on noortekultuuri osa. Samas selle sotsiaalsed normid sätestavad kindlad raamid nende tarbimisele. Kuigi illegaalsete narkootikumide tarbimist aktsepteeritakse, siis sõltuvusse sattumine mõistetakse hukka. Tavalised narkootikumide tarbijad on kõige suurem narkootikumide tarbijate grupp, kes elavad igapäevaselt tavaliste inimeste kombel ühiskonda integreeritult ning tarvitavad illegaalseid narkootikume nädalavahetuseti või harvemini.<sup>190</sup> 2005-2009 aastatel vähenes narkootikume süstimise teel manustavate inimeste arv. Lisaks majandusliku seisuga paranemisel võib selle põhjuseks olla ka kogukondliku õppimise efekt, kus noored nägid narkootikumide süstimise kahjulikke mõjusid ning on selle võrra vähem valmis süstimisega alustama.<sup>191</sup> Taasiseseisvumise algusaegadel oldi tarbimisega seotud riskidest vähem teadlikud, kogemuste kasvades ühiskonnas on teadlikkus suurenenud. Sõltuvusse sattumist ja tarbimismustreid suunavad kultuur, mitte karistused. Mittesõltlaste ebaseaduslike narkootikumide tarbimise kultuur on paralleelne legaalse narkootikumi – alkoholi tarbimise kultuuriga. Mõlemal juhul aktsepteeritakse tarbimist teatud määral, kuid sõltuvusse sattumist ja sõltlasi mitte.

---

<sup>188</sup> *ibid.*, lk 6

<sup>189</sup> Talu, Ave; et al., “2012 National Report (2011 data) to EMCDDA from Reitox National Drug Information Centre. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2012, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 33-34

<sup>190</sup> Allaste, Airi-Alina; Lagerspetz, Mikko, “Recreational drug use in Estonia: the context of club culture”, *Contemporary Drug Problems*, vol 29, 2002, lk 196-197

<sup>191</sup> Uusküla, Anneli; et al., “A decline in the prevalence of injecting drug users in Estonia, 2005-2009”, *International Journal of drug policy*, vol 24, 2013, lk 317

2004-2012 riiklikus strateegias tunnistati, et peaaegu kõik narkootilised ained olid kõikjal riigis kättesaadavad ning seega kogu õigussüsteem, õiguskaitseorganid ja kogu ühiskond vastutavad narkootikumidele ligipääsu piiramise eest. Kuritegude toimepanemine on tõenäolisem pigem narkosõltlaste poolt kui nende poolt, kes selliseid aineid ei kasuta.<sup>192</sup> Samamoodi kirjutatakse ka 2014 aasta uimastitarvitamise vähendamise poliitikas, et sõltuvuse vältimiseks on parim narkootikume mitte tarvitada, aga kui juba tarvitatakse, siis tuleks kahjulike tagajärgede ärahoidmiseks seda oluliselt vähendada või sellest täielikult loobuda.<sup>193</sup> Kuna tarbimine on Eestis pidevalt kasvanud, võib eeldada, et ka praegu on kõik narkootilised ained samamoodi kõikjal kättesaadavad. Kuna käesoleva töö teises peatükis selgus, et karistuste raskus ei mõjuta narkootikumide tarbimise levikut ning enamik tarbijaid pruugivad illegaalseid narkootikume sama kahjutult nagu alkoholi, võiks riigi poliitika keskenduda probleemsete tarvitajate aitamisele, selle asemel, et püüda tulutult piirata kõikide, kaasa arvatud probleemideta tarbijate ligipääsu kõikidele illegaalsetele narkootilistele ainetele. Samas on näha, et narkoprobleemi lahendamisel panustatakse Eestis esmalt õiguskaitseorganitele ning alles viimasena ühiskonnale ning pole eristatud tavalisi tarbijaid probleemsetest tarbijatest. Siit nähtuvalt puudub Eesti narkopoliitikas arusaam, et ka illegaalseid narkootikume on võimalik tarvitada mõistlikul määral ilma kahjulike tagajärgedeta ning eeldatakse, et kõik tarvitajad kuritarvitavad narkootikume, võrdsustades ka tavatarbijad narkomaanidega.

Kriminaalpoliitika arengusuundades kuni 2018 on kirjas, et “kriminaalpoliitika põhirõhk (ehk ennetustöö) asub väljaspool kriminaaljustiitsüsteemi ning on ülioluline, et ühiskonnas tekiks mõistmine sellest, et sotsiaal- ja haridussüsteem on peamised kuritegevuse mõjutajad, mitte aga karmid karistused ja vanglakaristuse soosimine.”<sup>194</sup> Eestis narkopoliitika reaalsus ei vasta selles osas kriminaalpoliitika sõnadele ja illegaalsete narkootikumide puhul keskendutakse ikkagi karistuslikule keelupoliitikale inimeste eneseregulatsioonile panustamise asemel. Enne taolise mõistmise tekkimist ühiskonnas peaks selline mõistmine juurduma valitsuse tasandil. Kuna narkootikumide tarbijate käitumist suunab tarbijakultuur riskide maandamise

---

<sup>192</sup> “Narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012”, Siseministeerium, 2004, lk 29

<sup>193</sup> “Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat”, Siseministeerium, 2014, lk 4

<sup>194</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri, lk 13

poole, siis võiks seadusandlus reaalsust peegeldada ja isereguleerimist täiendada.

### 4.3 NARKOPOLIITIKA RAKENDAMINE ÕIGUSKAITSE PRAKTIKAS

Suure koguse illegaalse narkootilise aine ebaseadusliku omamise eest on Eestis ette nähtud kriminaalkaristus. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse (NpaIS) § 3 lg 3 kohaselt on suur kogus narkootilise või psühhotroopse aine, taime või seene kogus, millest piisab narkojoobe tekitamiseks vähemalt kümnele inimesele.<sup>195</sup> Prokuratuuri 2005. aasta 22. juuli juhiste kohaselt on see rohkem kui 20 grammi kanepit või 10 grammi hašišit.<sup>196</sup> Praktikast arvestatakse keskmist tarbijat, erinevate isikute puhul võib joobeks vajalik kogus kümnetes kordades erineda. 2009 aasta seisuga loeti kohtupraktika kohaselt kanepi ja ka hašiši puhul suur kogus tavaliselt 10 grammi.<sup>197</sup> Seega on 2005 aasta juhistest alates läinud Eestis narkopoliitika praktika karmimaks. Kanepit teistest, rasketest narkootikumidest ei eristata.

Eesti peaprokurör on 2007 aastal andnud välja juhised kriminaalmenetluse lõpetamise kohaldamise kohta avaliku huvi puudumisel ja kui süü ei ole suur ning kriminaalmenetluse lõpetamise kohaldamise kohta karistuse ebaotstarbekuse tõttu. Juhised sätestavad, et KarS § 183 narkootilise ja psühhotroopse aine väikeses koguses käitlemise puhul on avalik menetlushuvi olemas, kui narkootilise või psühhotroopse aine käsitlemine väljub püsitarvitajate siseriigist. KarS § 185 narkootilise ja psühhotroopse aine edasiandmisel alaealisele ja KarS § 187 alaealise kallutamisel nende ebaseaduslikule tarvitamise puhul on avalik menetlushuvi olemas. KarS § 188 unimaguna, kanepi või kokapõõsa ebaseadusliku kasvatamise puhul on avalik menetlushuvi olemas, kui kasvatamise objektiks on rohkem kui viis taime või kui taimede töötlemisel on võimalik saada ainet suures koguses.<sup>198</sup> Sellest nimistust

---

<sup>195</sup> Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus, RT I 1997, 52, 834 ... RT I, 17.04.2013, 11

<sup>196</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Legal topic overviews: possession of cannabis for personal use", (05.apr.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/legal-topic-overviews/cannabis-possession-for-personal-use>

<sup>197</sup> Ahven, Andri; Kommussaar, Veiko; "Narkootiliste ainete liigi alusel karistuste diferentseerimise otstarbekusest" Justiitsministeerium, 2009, lk 12

<sup>198</sup> Riigi peaprokuröri juhised KrMS 202-203<sup>1</sup> kohaldamise kohta. Nr RP-1-4/07/3... nr RP-1-3/09/05, lk 6

jäävad illegaalset narkokaubandust puudutavate kuritegude loetelust välja KarS § 184 narkootilise ja psühhotroopse aine suures koguses ebaseaduslik käitlemine, KarS § 186 narkootilise ja psühhotroopse aine ebaseaduslikule tarvitamisele kallutamine, KarS § 189 levitamise ettevalmistamine. Samas võib KarS paragrahvide 184 (narkootilise ja psühhotroopse aine suures koguses ebaseaduslik käitlemine) ja 189 (narkootilise ja psühhotroopse aine levitamise ettevalmistamine) puhul menetlushuvi tõenäoliselt eeldada. Peaprokuröri juhustest võib järeldada, et avalik menetlushuvi puudub ning kriminaalmenetlus lõpetatakse, kui narkootikumi müümine toimub püsitarvitajate seas omavahel. Samuti ka juhul, kui kanepit kasvatatakse väikeses koguses oma tarbeks. Samas tõenäoliselt konfiskeeritakse sellisel juhul siiski narkootiline aine või taim, seega ei saa neid juhiseid pidada Hollandi *de facto* legaliseerimise sarnaseks ning eeldatavasti menetletakse neid süütegusid avastamise korral väärtedena. Samas nähtub siit suundumus rakendamise praktikaga seadusandlust pehmemdada ja tarbimise puhul siiski leebem olla.

Eestis ei ole politseil diskretsiooniõigust ning nad on kohustatud kõik süüteod raporteerima. Kõiki kuritegusid peab uurima ning ametlikult menetlema. Prokuröril on õigus menetlus lõpetada. Erinevate illegaalsete narkootikumidega seotud süütegude menetlemiseks Eestis üldiselt ametlikke juhiseid ei ole. Kohtul on õigus kohaldada tingimisi karistust või karistusest vabastada. Sellise otsuse tegemist välistavaid tingimusi pole, kuid siis peab määrama kolme kuni viieaastase katseaja.<sup>199</sup> Alates 2004 aastast on võimalik kriminaalmenetlus lõpetada avaliku menetlushuvi puudumise või karistuse ebaotstarbekuse tõttu. Vastava võimaluse sätestavad kriminaalmenetluse seadustiku paragrahvid 202 ja 204. Nendel alustel lõpetatakse umbes 15% kuritegudest, enamasti kehalise väärkohtlemise juhtudel.<sup>200</sup> Eesti karistuslikku narkopoliitikat ei pehmemda erinevalt mitmetest Euroopa Liidu riikidest ka seaduse jõustamise praktika, kuna illegaalsete narkootikumidega seotud kuritegude puhul loobutakse menetlusest harva.

Eestis oli 2008. aasta andmetel 100 000 elaniku kohta 273 vangistatut, sellega oleme

---

<sup>199</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Country legal profiles: Country profile – Estonia", (05.apr.2014), kättesaadav:

<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html?pluginMethod=eldd.countryprofiles&country=EE>

<sup>200</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri, lk 4

maailma 217 riigi hulgas vangide arvu poolest 100 000 elaniku kohta 42. kohal. Riikide keskmine on 167, seega ei ole Eesti isegi maailma keskmise lähedal. Kõige kõrgema vangide arvuga elanike kohta on arenenud riikidest Ameerika Ühendriigid, kus antud näitaja on 760.<sup>201</sup> Euroopa Liidus on Eesti vangistatute suhtarvu poolest 2011 aasta andmetel teiste Balti riikide järel kolmandal kohal. Eestis oli see arv 231 ning kõige madalam Soomes, kus see oli 59. Samas võrreldes 2002 aastaga on Eestis vangistatute arv 100 000 elaniku kohta 2011 aastaks vähenenud 26%. Pooltes Euroopa Liidu riikides on see tõusnud ning pooltes vähenenud. Vangistatute seas on Eestis narkokurjategijaid 17%. Keskmine on 19%.<sup>202</sup> Eesti on vangide arvu poolest maailmas esimeste seas ning on arenenud riikidest Euroopas kaugelt ees. Seega saab väita, et Eesti kriminaalpoliitika on üldiselt väga karistuslik, kuigi ei ole ulatunud veel USA tasemele. Eestis on illegaalsete narkootikumidega seotud kuritegude eest vanglakaristust kandvaid inimesi küll umbes keskmiselt, aga kuna vangistatute arv on väga suur, siis on Eestis ka võrdlemisi palju narkokurjategijaid vangistatud.

Narkokuritegude arv kasvas 2003-2008 järjepidevalt, näiteks 2008 registreeriti 8% rohkem narkokuritegusid kui 2007 aastal.<sup>203</sup> Võrreldes 2007 aastaga kasvas 2008 aastal illegaalsete narkootikumidega seotud registreeritud kuritegude arv (1558) kaheksa protsenti. Kogu registreeritud kuritegevusest moodustasid narkokuriteod 3% ning nendest 73% (1143 kuritegu) moodustasid suure koguse illegaalsete narkootikumide vahendamise seotud kuriteod. Väikeses koguses narkootikumi ebaseadusliku käitlemisega seotud kuriteod moodustasid narkokuritegudest 19% (301 kuritegu) ning muud narkokuriteod 8% (114 kuritegu). Väikese koguse illegaalse narkootikumi omamise või tarvitamisega seotud väärtegusid registreeriti (6113 kuritegu) 2% rohkem kui 2007 aastal ning 25% rohkem kui 2006 aastal. Süüdistus esitati 49-le illegaalse narkokaubandusega seotud organiseeritud grupile, kuhu kuulus 268 isikut.<sup>204</sup> Seega registreeriti 2003-2008 perioodil enam kui kolm korda rohkem väikese koguse oma tarbeks omamise või tarbimisega seotud väärtegusid, kui müügieesmärgil kuritegusid ning väärtegude arv kasvas pidevalt. Seaduse rakendamise praktika seega toetas karistuslikku narkopoliitikat.

---

<sup>201</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri, lk 34

<sup>202</sup> Salla, Jako, "Kriminaalpoliitika arvudes: võrdlusi statistikast ja uuringutest", Justiitsministeerium, 2013, lk 66-70

<sup>203</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri, lk 3

<sup>204</sup> Ahven, Andri; Kommussaar, Veiko; "Narkootiliste ainete liigi alusel karistuste diferentseerimise otstarbekusest" Justiitsministeerium, 2009, lk 12

2011 aastal registreeriti Eestis 913 illegaalsete narkootikumidega seotud kuritegu, mis on 1% rohkem kui 2010 aastal (901 kuritegu). Kõigist registreeritud narkokuritegudes moodustasid 2011 aastal suure koguse illegaalsete narkootikumide vahendamisega seotud kuriteod 82%. 2010 aastal 78% (n=699). 2011 aastal esitati süüdistus 25 suures koguses narkokaubandusega tegeleva organiseeritud grupi vastu, 2010 aastal samuti 25 vastu. 2011 aastal oli registreeritud narkokuritegudest väikese koguse illegaalse narkootikumi ebaseadusliku käitlemisega seotud kuritegusid 10%. 2010 aastal 15%. Võrreldes 2010 aastaga vähenes väikeste koguste illegaalsete narkootikumide ebaseadusliku käitlemisega seotud kuritegude arv. Väikese koguse illegaalse narkootikumi omamise või tarvitamisega seotud väärtegusid registreeriti 2011 aastal 2908 väärtegu ja 2010 aastal 2014 väärtegu. Narkootilise aine alaealisele andmise kuritegusid registreeriti 2007 aastal 79, 2008 aastal 65, 2009 aastal 63, 2010 aastal 26, 2011 aastal 26.<sup>205</sup>

2013 aastal registreeriti 1019 narkokuritegu. Neist 78% (795 kuritegu) moodustasid illegaalse narkootikumi suures koguses ebaseaduslik käitlemine. Väikese koguse illegaalsete narkootikumidega seotud kuritegusid registreeriti 2013 aastal 100. Narkokuritegude arv kasvas võrreldes 2012 aastaga 18%, 2012 aastal oli neid kokku 866, neist 702 olid seotud suurte kogustega ning 92 väikestega. Narkootikumide vahendamisega seotud kuritegude arv on pärast 2008. aastat vähenenud nimelt registreerimispraktika muutuse tõttu: sarnastel asjaoludel toime pandud narkokuritegusid on hakatud registreerima jätkuva kuriteona, nii et varem mitme kuriteona registreeritud juhtumeid käsitletakse ühe jätkukuriteona.<sup>206</sup> Kanepit teistest narkootikumidest Eesti praktikas ei eristata. Võrreldes 2003-2008 perioodiga on väikeste koguste illegaalsete narkootikumide isiklikuks tarbeks omamise väärtegude arv järjepidevalt ja märgatavalt vähenenud. Seega on nüüd Eestis suundumus nagu Euroopa riikides üldiselt õiguse rakendamise praktikas narkokaristuspoliitikat pehmenada. Kasvanud on ka suurte kogustega seotud kuritegude osakaal, mis näitab tendentsi vähem keskenduda väikeste koguste illegaalsete narkootikumide müümisega

---

<sup>205</sup> Talu, Ave; et al., "2012 National Report (2011 data) to EMCDDA from Reitox National Drug Information Centre. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues", 2012, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 55-56

<sup>206</sup> Ahven, Andri; et al., "Kriminaalpoliitika uuringud 18. Kuritegevus Eestis 2013" Justiitsministeerium, 2014, lk 52

seotud kuritegudele, tarvitajate osas on seega suundumus veidi leebema narkopoliitika poole.

Maksimumkaristus alaealisele illegaalse narkootilise aine müümise eest ilma raskendavate asjaoludeta on küll karistusseadustiku § 185 lg 1 järgi suurem (5 aastat) kui täiskasvanule (3 aastat, KarS § 183 lg 1), aga arvestades registreeritud kuritegude väikest arvu, siis ei motiveeri see tõenäoliselt narkootikumide müüjaid oma klientuuri vanuse alusel eristama. Alaealistele narkootikumide andmisega seotud registreeritud kuritegevus on vähenenud. Viimast tüüpi kuritegevust on registreeritud enam kui kümme korda vähem. Legaalse müügi korral, nagu nt alkoholi puhul Eestis või kanepi puhul nt Hollandis, on alaealistel narkootikumide raskem kätte saada kui täiskasvanutel, kuna müüja huvides on ostja vanust kontrollida. Alaealistele on narkootikumide tarbimine ka ohtlikum. Eestis on sama efekti üritatud saavutada karistuste raskusega. Selle jõustamine paistab samas probleemne ja arvestades noorte suurt osakaalu tarbijate hulgas ning nendele müümiseiga seotud süütegude vähest osakaalu kuritegevuses, siis tõenäoliselt ei ole see heidutusefekt piisavalt suur, et panna narkodiilerit ostjalt dokumenti küsima.

2012 aastal siseministrina töötanud Ken-Marti Vaher väidab, et kui 2000 aastate alguses piirdus suurtes kogustes narkootikumide käitlemise eest mõistetud karistus kõige rohkem mõneaastase vangistusega, siis aastal 2012 mõistetakse isegi kokkuleppemenetluste puhul kümne aasta pikkuseid vanglakaristusi.<sup>207</sup> Pakkumise osas praktika järelikult karistuslikumaks muutunud.

Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2018 järgi on organiseeritud narkokuritegevuse vastases võitluses prioriteet eelkõige rasketele narkootikumidele ja alaealistele suunatud kuritegevus.<sup>208</sup> Seega on eesmärk edaspidi rohkem keskenduda pigem rasketele kui kergetele narkootikumidele, mis võib näidata suundumust praktikas kergete ja raskete narkootikumide osalisele eristamisele.

---

<sup>207</sup> Vedler, Sulev, "Narkodiilerid tänavatel: kas riik on liiga leebe?", *Eesti Ekspress*, 05.sep.2013 (01.apr.2014), kättesaadav: <http://eesti.info/uudised/uudis.php?uid=1676979>

<sup>208</sup> Salla, Jako, "Kriminaalpoliitika arvudes: võrdlusi statistikast ja uuringutest", Justiitsministeerium, 2013, lk 18

#### 4.4 KAHJU VÄHENDAMISE POLIITIKA

Eestis vastutab narkomaania ennetamise riikliku strateegia elluviimise eest sotsiaalministeerium. Ravi ja rahastamine käib tervise arengu instituudi ja riikliku aidiennetusprogrammi kaudu. Suuremad omavalitsused rahastavad ka ise. 2005 aastal jõustus narkomaania ennetamise riikliku strateegia aastateks 2004-2012, mis asendas alkoholismi ja narkootikumide kuritarvitamise ennetamise strateegia 1997-2007. Selle alla käivad ennetus, ravi, kahju vähendamine, narkootikumide tarvitamine vanglas, narkootikumide pakkumise vähendamine ja seire. Metadooniravi on Eestis saadaval olnud aastast 1998, kuigi ametlikuks muutus see alles 2001 aastal ning suuremal määral hakati seda pakkuma alles 2003 aastast. Vaatamata majanduslangusele ei vähenenud 2010-2011 narkootikumide sõltuvusravi rahastus. Viimastel aastatel on lisaks haiglates pakutavale sõltuvusravile, kus ravi osutasid psühhiaatrid, kes ei pea olema spetsialiseerunud sõltuvusravile, hakanud sellise ravi pakkumist üle võtma sõltuvusravile spetsialiseerunud organisatsioonid. Suurenenud on väljaspool psühhiaatriaiglaid pakutavad ravivõimalused. Valitsusväliste organisatsioonide pakutavate teenuste ulatus on suurenenud. Kõige levinum kahju vähendamise meetod Eestis on metadooni asendusravi, kuigi on olemas ka teisi variante. Samas on ravivõimaluste ulatus võrreldes nõudlusega väike. Süstlavahetusprogramme hakkas riik rahastama 2003 aastal aidiennetusprogrammi raames. Narkomaania ennetamise riiklik strateegia 2004-2012 ei maini otseselt kahju vähendamist. Riikliku rahastuse tõttu on süstlavahetusprogrammide katvus ja kvaliteet pidevalt paranenud. Kõigile aktiivsemalt tegelevad kahju vähendamise meetmete rakendamisega Eestis valitsusvälised organisatsioonid. 2013 aastal pandi narkootikumidega seotud probleemide ennetamise küsimus 2009-2020 riikliku tervisekava raamesse. Selle konkreetsed eesmärgid on pakkumise ja nõudluse vähendamine. Sellega ühendati osades valdkondades iseseisvad strateegiad. Kuigi riikliku tervisekava eest üldiselt vastutab sotsiaalministeerium, on narkootikumidega seotud küsimuste eest vastutav siseminister.<sup>209</sup> Euroopa Liidus on suundumus alkoholist illegaalsetest narkootikumidest tuleneva kahju vähendamise strateegiate integreerimisele, siis Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika käsitleb

---

<sup>209</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Country overview: Estonia", (05.apr.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/ee>

narkootikumide sõltuvusprobleemina ainult illegaalseid narkootikume ning alkoholi mainitakse sisuliselt üksnes selle eraldamiseks muudest narkootikumidest.

2004-2012 riikliku narkomaania ennetamise strateegia vastuvõtmisega kasvas kahju vähendamise roll Eesti narkopoliitikas. Varasemas tervishoiuprogrammis kahju vähendamist eraldi ei mainitud, kuigi mõningaid kahju vähendamise valdkonna tegevusi siiski teostati.<sup>210</sup> 2004 ja 2005 aastal rahastati süstivatele narkosõtlastele mõeldud kahju vähendamise meetmetest süstlavahetusprogramme ning nõustamist ja metadooni asendusravi. Süstlavahetusega tegelesid 4 valitsusvälist organisatsiooni. Kokku oli süstlavahetuspunkte 2005 aastal 24. Külastuskordade arv suurenes 2005 aastal 80,689-ni, 2004 aastal külastati neid 56,484 korda.<sup>211</sup> 2011 aastal tegeleb sellega üheksa organisatsiooni ning süstlavahetuspunkte on 36. Kokku oli 154,745 külastust. Ühtegi narkootikumidega seotud surmade ja üledooside ennetusprogrammi Eestis ei ole, kuigi ikka veel plaanitakse asutada üledoosist tingitud surmade vältimiseks naloksooni jagamise programm.<sup>212</sup> Riiklikul tasandil pakuvad Eestis narkootikumidega seotud ravi 6 asutust. Metadooni asendusravi saajate hulk kasvas 1008 inimeselt 2008 aastal 1076 inimeseni 2011 aastal. Alates 2011 aastast on lühiajalist mitte-opiaatidel põhinevat ravi pakutud lisaks opiaadisõltuvuse ravile. Seda said 46 inimest, kellest kõik said ka järelravi.<sup>213</sup> Seega arvestades, et süstivate tarvitajate arv on Eestis vähenenud, on kahju vähendamise olukord nende suhtes märgatavalt paranenud.

2009-2010 aastatel vähenesid nõudluse vähendamisele suunatud ressursid ning ka enamike pakkumise vähendamisele suunatud meetoditele suunatud ressursid. Narkomaania ennetuse programmi rahastus suurenes aastal 2011.<sup>214</sup> 2007-2011 vähenes narkomaania ennetuse strateegia ja aidiennetuse strateegia rahastus. Narkosõltuvusega seotud teenuste mahu säilitamist peeti prioriteetseks. Suurim langus

---

<sup>210</sup> Talu, Ave; Abel, Katri; Kutsar, Kuulo; Laastik, Liina; Allaste, Airi-Alina; Ahven, Andri; Neuman, Anu; "Narkomaania Eestis 2005", Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, 2005, lk 47

<sup>211</sup> Oole, Kait; et al., "2006 National Report (2005 data) to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues", 2006, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk16

<sup>212</sup> Talu, Ave; et al., "2012 National Report (2011 data) to EMCDDA from Reitox National Drug Information Centre. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues", 2012, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 47

<sup>213</sup> *ibid.*, lk 8-9

<sup>214</sup> *ibid.*lk 69

toimus ennetuse valdkonnas. Samas suurenes pidevalt opiaatide asendusravi rahastus ja ulatus. Eestis on siiski asendusravi kõrval puudu mitmed muud meetmed opiaadisõltlastele, uusi raviteenuseid on vaja luua ka amfetamiini kuritarvitajatele.<sup>215</sup> Kuigi illegaalsete narkootikumide seotud kahju vähendamisel keskendutakse põhiliselt pakkumise vähendamise karistuslikele meetmetele, siis vähemasti probleemsetele narkootikumide kasutajatele suunatud kahju vähendamise teenuste hulk on järjepidevalt kasvanud.

2011 olid nendest, kes esimest korda narkoravi soovisid, 80,4% opiaatide tarvitajad, 11,7% kanepitarvitajad, ja 4,9 protsenti amfetamiinitarvitajad. Enamikule määrati opiaatide asendusravi. Teised ravivõimalused on Eestis jätkuvalt piiratud.<sup>216</sup> Eestis kasutatakse probleemse narkootikumide tarvitamise määratlemiseks Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskuse definitsiooni. Selle järgi on probleemne narkotarbimine narkootikumi süstimine või pikaajaline või regulaarne opiaatide, kokaiini või amfetamiinide tarvitamine.<sup>217</sup> Arvestades piiratud ressursse, on kahju vähendamisel keskendumine probleemsele tarvitamisele mõistlik. Enamikest tarvitajatest ei teki sõltlasi. Samas on peaaegu kümnendikul abiotsijatest probleemse seoses kanepiga ning seega võiks kahju vähendamist laiendada ka kanepile, kuigi seda võibolla ei teadvustata probleemina, sest narkosõltlastena nähakse Eestis süstijaid ning vahel alkoholisõltlasi.

“Praegu on narkomaania ennetuse, ravi, rehabilitatsiooni, taasühiskonnastamise ja kahjude vähendamise valdkonnad süsteemselt välja arendamata. Eksisteerivad küll eraldiseisvad teenused, kuid mitmed vajalikud teenused on puudu või ebapiisava leviku ning kvaliteediga.”<sup>218</sup> Peamine puudujääk Eesti kahju vähendamise teenustes on see, et enamik teenuseid keskendub füüsilisele ja psüühilisele sõltuvusele, mitte tarvitaja sotsiaalse keskkonna muutmisele. Mitmes regioonis puuduvad

---

<sup>215</sup> Talu, Ave; et al., “2012 National Report (2011 data) to EMCDDA from Reitox National Drug Information Centre. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2012, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus., lk 75

<sup>216</sup> Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, “Country overview: Estonia”, (05.apr.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/ee>

<sup>217</sup> Oole, Kait; et al., “2006 National Report (2005 data) to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2006, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 25

<sup>218</sup> “Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat”, Siseministerium, 2014, lk 8

ravivõimalused ning tasuta ravikohtade arv on väike. Eestis ei ole terviklikku ravi- ja rehabilitatsioonisüsteemi.<sup>219</sup> Juba 2006 aastal räägiti Eestis ennetusprogrammide vajalikkusest. Mitmed koolid on iseseisvalt ennetusprogramme läbi viinud, aga ühtegi üleriigilist kohustuslikku ennetusprogrammi koolides pole.<sup>220</sup> Ennetuse raames oli põhilised tegevused 2011 aastal info jagamine ühiskonnas, metodoloogiliste materjalide väljatöötamine ja spetsialistide koolitamine. 2011 jätkati tööd uue riikliku õppekavaga, mille tulemusena peaks integreerima narkootikumide ennetus koolitundidesse teisest kaheteistkümnenda klassini. See peaks koolides kasutusel olema hiljemalt 2013-1014 õppeaastal.<sup>221</sup>

2012 aastal vanglast karistuse lõpunikandmise tõttu vabanenutest panid ühe aasta jooksul uue kuriteo toime 45%. Tingimisi enne tähtaega vabanenute seas oli see 25%. Käitumiskontrolliga tingimisi vabastatutel oli see 25-29%. Šokivangistuse ära kandnud ja 2011 aastal vabanenute retsidiivsuse määr oli 23%. Elektroonilise järelvalve korral oli see 19%. Peaaegu kolmandik kõigist 2012 aastal vanglast vabanenutest olid narkosõltlased ning nende retsidiivsus oli 52% ehk palju suurem kui sõltuvuseta isikutel, kelle puhul see oli 31%. Kõrgeim retsidiivsuse tase, 66%, oli opiaadisõltlastel, kes moodustasid umbes pooled kõigist narkosõltlastest. Isikute, kellele mõisteti kuni kaheaastane vangistus, mis asendati ühiskondlikult kasuliku tööga, retsidiivsuse määr oli 34%. Kriminaalmenetluse ebaotstarbekuse tõttu lõpetamise puhul ühiskondlikult kasulikule tööle määratud isikutel oli see 16%.<sup>222</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2018 seletuskirjas on öeldud, et “Narkomaaniaravi vangistuse alternatiivina annab lisaks sõltuvusest võõrutamisele või selle kontrolli alla saamisele kasu ka retsidiivsuse vähendamise kaudu.”<sup>223</sup> Arvestades vangistatute ja eriti vangistusest narkosõltlastena vabanenute kõrget retsidiivsuse määra, oleks vanglakaristuse asemel kahju vähendamise kontseptsioonist lähtuv sõltuvusravile suunamine, milleks 2011 õiguslik alus loodi, tõenäoliselt ka

---

<sup>219</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri, lk 48

<sup>220</sup> Oole, Kait; et al., “2006 National Report (2005 data) to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2006, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 22

<sup>221</sup> Talu, Ave; et al., “2012 National Report (2011 data) to EMCDDA from Reitox National Drug Information Centre. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2012, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, lk 19

<sup>222</sup> Ahven, Andri; et al., “Kriminaalpoliitika uuringud 18. Kuritegevus Eestis 2013”

Justiitsministeerium, 2014, lk 69

<sup>223</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri, lk 30

Eestis efektiivsem.

Eestis on kõige sagedamini esinev süütegusid soodustav tegur alkoholijoove, mis võib olla seotud alkoholisõltuvusega. Erinevalt mandri-Euroopast, kus alkoholitarvitamine on valdavalt seotud toidukultuuriga ning korraga tarvitatakse väiksemaid koguseid, on Eesti alkoholitarvitamiskultuuri alus joomine joobe saavutamise eesmärgil ning sellisel tarvitamismustril on suur seos vägivallaga.<sup>224</sup> Eestis ei ole alkoholi tarvitamisest tingitud kahjude vähendamiseks terviklikku alkoholipoliitikat.<sup>225</sup> Aastatel 1999-2012 suri Eestis illegaalsete narkootikumide üledoosi tõttu kokku 1118 inimest.<sup>226</sup> Alkoholiga seotud haigustesse sureb Eestis iga aasta rohkem kui 500 inimest, pooled vigastussurmades on samuti seotud alkoholiga. 1995-2008 kasvas Eestis alkoholi tarbimine iga aastaga, kuid viimastel aastatel on alkoholiga seotud surmade arv vähenenud, tõenäoliselt piirangute tõttu alkoholi tarbimisele.<sup>227</sup> Samas alkoholi tarbimine on ka kordades suurem.

#### 4.5 ARENGUSUUNAD

Narkomaania ennetuse riiklikus strateegias aastani 2012 oli eesmärk lahendada narkomaania kui probleem, mille kohese lahendamise võimatuse tõttu tuleb samas ühe leevendamise mehhanismina viljelda sellest ühiskonnale ja tarvitajatele tuleneva kahju vähendamist.<sup>228</sup> 2012 aastani strateegia eesmärk oli sellise ühiskondliku korra saavutamine, kus ühiskonnaliige on vaba elama talle sobival viisil, kuid narkootikumide tarbimine on seadusevastane ning tubaka ja alkoholi tarbimine piiratud. Võimalik on saada abi nii narkootikumide kui alkoholi tarvitamisest tekkinud probleemide puhul.<sup>229</sup> Samas ei ole inimene ju väga vaba sobival viisil elama, juhul kui inimesele ei sobi alkohol, vaid hoopis mõni muu narkootikum. Arvestades, et muu narkootikumi tarbimine on keelatud ning stigmatiseeritud, siis võib abi küsimine olla raske. Sellest nähtub, et kahju vähendamine on teisejärguline

---

<sup>224</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri, lk 37

<sup>225</sup> *ibid.*, lk 38

<sup>226</sup> "Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat", Siseministeerium, 2014, lk 6

<sup>227</sup> Orro, Elmar; Hein, Piret; Martens, Kiira; Josing, Marje; Reiman, Mati; "Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2010", *Eesti Konjukturiinstituut*, 2010, lk 3

<sup>228</sup> "Narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012", Siseministeerium, 2004, lk 23

<sup>229</sup> *ibid.*, lk 3

ning riik soovib taluda ainult legaalsete narkootikumide tarvitamist, teiste suhtes nähtub nulltolerants.

Kriminaalpoliitika arengusuundades aastani 2018 on kirjas, et vanglas peaksid viibima kõige ohtlikumad kurjategijaid ning vangistust peaks kasutama viimase võimalusena. Eesti vanglates on mitmeid isikuid, kelle suhtes tuleks kohaldada teisi karistusmeetmeid. Nende all peetakse seal silmas vargaid ja korduvaid roolijoodikuid.<sup>230</sup>

Siseministeriumi Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitikas kuuluvad uimastite alla nii legaalsed uimastid kui ka seadusega kontrolli all olevad narkootilised ja psühhotroopsed ained. Narkootilised ja psühhotroopsed ained on nende nimekirjas loetletud ained. Narkootikumideks nimetatakse dokumendis “Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika” narkootilisi ja psühhotroopseid aineid. Samas saavad uimastisõltuvuse trajektooriga olevad inimesed esimesed kogemused legaalsete uimastitega, seetõttu on alkoholi tarvitamise alguse edasilükkamisel narkomaaniat vähendav eesmärk.<sup>231</sup> Kuigi EL-is soovitatakse illegaalsete ja legaalsete narkootikumide kahju vähendamise strateegiad ühendada, ei peeta Eesti strateegias alkoholi narkootikumiks. Selle tarbimise ennetamise põhilise eesmärgina nähakse teiste narkootikumide tarbimise ennetamist.

Eesti praeguse uimastitarvitamise vähendamise poliitika ametlikud põhimõtted on esiteks, et ennetus on tulemuslikum kui tagajärgedele reageerimine. Sõltuvuse vähendamiseks ühiskonnas on parim ennetada ja vähendada uimastitarvitamist üldiselt. Ennetusest võiks mõelda kui ühiskondliku elu ja keskkonna korraldamisest viisil, mis püsib ligipääsu uimastitele ja loob taunivad normid uimastitarvitamise kohta. Teiseks, sõltlaste ravi on tulemuslikum kui nende karistamine, sõltlaste puhul on parimaid tulemusi näidanud kahjude vähendamise, sõltuvusravi ja rehabilitatsiooniteenuste pakkumine. Kolmandaks, illegaalsete ja legaalsete uimastite kahjud on omavahel seotud. Sotsiaalsed ja kultuurilised erinevused alkoholi- ja uimastisõltuvuse leviku ja hoiakute puhul tulenevad nende erinevast õiguslikust

---

<sup>230</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundad aastani 2018 seletuskiri, lk 36

<sup>231</sup> “Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat”, Siseministerium, 2014, lk 5

käsitlusest, ühed on legaalsed, teised mitte. Praktilistest kaalutlustest ja ressursi säästmisest lähtudes tuleks nende ennetust ja sõltuvusravi hakata käsitlema seostatuna.<sup>232</sup> Iseenesest peegeldab see ikkagi nulltolerantsi sarnast suhtumist. Eesmärgiks on luua taunivad normid tarvitamise kohta. Selle asemel võiks olla eesmärgiks propageerida mõistlikku tarbimist, eristades sellega kuritarvitamist tarvitamisest ning luua seda tugevamad sotsiaalnormid liigtarvitamise suhtes. Käesoleva töö teises peatükis ilmnes, et ainete staatuse legaalsus, on neid siis võimalik osta seaduslikult või ebaseaduslikult, ei pruugi mõjuta oluliselt nende tarbimist. Nende ennetust tuleks käsitleda seotult, kuna nii alkohol, mis oli kunagi samuti illegaalne narkootikum, ja illegaalsed narkootikumid praegu on mõlemad ju ikka narkootikumid ning nende kuritarvitamist peaks käsitlema koos, kuna need on väga sarnased.

Eesti praegune uimastitarvitamise vähendamise poliitika elluviimise peatükk “Mida teeme: mõjusuunad uimastite kahjude vähendamiseks”, käsitleb järgnevaid tegevusi. Esimene mõjusuund on vähendada narkootikumide kättesaadavust. Seda tehakse seadusandluse ja tugeva järeelvalve kaudu. Pakkumise vähendamisel võib abi olla aine illegaalsest staatusest, kuid narkootikumide tarvitamise languse ja kahjude vähendamise saavutamiseks peab pakkumise vähendamise osaks olema ka nõudluse vähendamine. Selleks on kõige mõjusamaks osutunud ressursside suunamine suurte kahjudega raskete narkootikumide kättesaadavuse piiramisele. Pakkumise vähendamise süsteemi peaesmärk on organiseeritud kuritegevuse vähendamine ja narkoturu tõkestamine. Peamised vahendid selleks on seadusloome ja õiguskaitse olemasolu, karistussüsteemi tõhus rakendamine ja korrakaitseasutuste tõhus töö.<sup>233</sup> Kuigi selle poliitika üks alapealkiri räägib uimastitarvitamise kahjude vähendamisest, käsitletakse selles ainult illegaalsete narkootikumide kahju vähendamist. Siit tulenevalt on Eesti narkopoliitikas peamiseks kahju vähendamise meetodiks pakkumise vähendamine narkokaubanduse takistamise läbi. Seega kahju vähendamise kontseptsiooni rakendamine esineb ainult pealkirjas; sisuliselt tähendab see ikkagi karistuslikku narkopoliitikat, sest kahjude vähendamise all mõeldakse harilikult ju tarvitajate abistamist.

---

<sup>232</sup> “Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat”, Siseministerium, 2014, lk 14-16

<sup>233</sup> *ibid.*, lk 19

Ühe narkootikumide pakkumise vähendamise süsteemi alaeesmärgina käsitletakse uimastitarvitamise vähendamise strateegias kahjude vähendamise juures ka narkootikumide kättesaadavuse vähendamist alaealiste hulgas. Selleks tuleb pöörata palju rohkem tähelepanu alaealiste kallutamisele narkootiliste ainete tarvitamisele ja nende edasiandmisega alaealistele seotud kriminaalasjadele.<sup>234</sup> See tähendab sisuliselt sarnast vanusepiirangu kehtestamist müügi korral alaealistele nagu on legaalsete narkootikumide puhul. Iseenesest on see hea mõte ja selline kontseptsioon töötab alkoholi ja tubakapoliitikas hästi ning nii peaks see töötama ka narkootikumide puhul samamoodi, juhul kui need oleksid legaalsed. Vanusepiiranguga legaalsetel narkootikumidel antakse ettevõtjale motivatsioon seda piirangut jõustada. Illegaalsete narkootikumide puhul, kus vahelejäämise tõenäosus on niigi väike ja tegevus karistatav igal juhul, on ka müüja arvestanud karistusega igal juhul. Illegaalse narkootikumi müüjat võiks kliendi vanust arvestama sundida karistuse võimaluse puudumine täisealiste klientide puhul.

Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika teine mõjusuund uimastite kahjude vähendamisel on ennetus. Selle eesmärk on vähendada uimastitarvitamist ja ennetada ning edasi lükata narkootikumide tarvitamisega alustamist. Kui ei tarvitata uimasteid, ei saa ka sõltuvus välja kujuneda. Olulisemateks prioriteetideks on sõltuvuste tekke arvu vähendamine, uimastikasutamise ennetamine ja vähendamine ja tarvitamise alguse edasilükkamine täiskasvanuikka. Uimastitarvitamise ennetamiseks peab üles ehitama lastele ja kõigile elanikele suunatud universaalse ennetussüsteemi ja varase märkamise ja sekkumise süsteemi, mis aitab abi saada enne, kui tarvitamisest on kujunenud sõltuvus. Selle alaeesmärkide seas on ka piisava info ja normikujunduse tagamine täiskasvanutele.<sup>235</sup> Seega on kahjude vähendamise esimene tegevusprioriteet pakkumise vähendamine, kusjuures tunnistatakse selle ebaefektiivsust võrreldes nõudluse vähenemisega. Alles teine prioriteet on ennetus ehk nõudluse vähendamine. Sellest võib järeldada, et keelupoliitika on Eestis prioriteetne.

Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika kahjude vähendamise strateegia kolmas suund on sõltlastel terveneda aitamine. Kahjude vähendamine toob süstivad sõltlased kokku tervishoiuteenustega. Kahjude vähenemine on suunatud narkootikumi

---

<sup>234</sup> "Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat", Siseministeerium, 2014, lk 20

<sup>235</sup> *ibid.*, lk 22-26

tarvitajale, kes ei soovi või ei ole võimeline lõpetama tarvitamist, kuid kelle käitumist saab muuta vähem riskantseks. Plaanis on teenuseid laiendada ning luua ka taasühiskonnastamise teenuste süsteem.<sup>236</sup>

2004-2012 riikliku narkomaania ennetamise strateegia puhul jäi saavutamata strateegia üldine eesmärk ehk narkootikumide vähenenud pakkumine ja nõudlus ning toimiv ravi- ja rehabilitatsioonisüsteem sõltlastele.<sup>237</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2018 “Kriminaalpoliitika eesmärgiks on ühiskonna turvalisuse tagamine süütegude ennetamise ja nendele reageerimise, süütegudega tekitatud kahju vähendamise ning õigusrikkujatega tegelemise kaudu.”<sup>238</sup> Illegaalsete narkootikumidega seotud süütegude puhul on samas siiani Eestis ennetuse ja kahju vähendamisega tegeletud vaid vähesel määral ja põhirõhk on olnud ülekaalukalt süütegude eest karistamisel. Selles osas pole muutunud kuigi palju. Põhilise ennetusstrateegiana käsitletakse ka praegu riiklikus narkopoliitikas pakkumise vähendamist, mis on nulltolerantsi ja karistusliku narkopoliitika tunnusmärk.

“Uimastitarvitamise vähendamise poliitika peamine eesmärk on Eestis püsivalt vähendada narkootikumide tarvitamist ja sellest tingitud ühiskondlikku kahju.”<sup>239</sup> Seega ei ole eesmärk vähendada mitte tarvitamisest tingitud kahju, vaid ka (kahjutut) tarbimist iseenesest. Kahjude vähendamine saab toimida efektiivsemalt, kui narkopoliitika eesmärk on vähendada tarbimisega seonduvat kahju, mitte vähendada iga hinna eest igasugust tarbimist, nagu oleks igasugune uimastitarbimine juba kahjulik iseenesest. Selles peegeldub karistusliku narkopoliitika tunnusmärk – narkootikumidevaba ühiskonna sihile iseloomulik nulltolerants Eesti narkopoliitikas. Kusjuures Eestis kõige kahjulikuma narkootikumi, alkoholi tarvitamise vähendamist uimastitarvitamise vähendamise poliitika eesmärgist üldsegi ei nähtu. Siiski on kahjude vähendamise osakaal strateegias kõvasti suurenenud ning on ka astunud praktilisi samme alternatiivkaristuste mõistmise aluste laiendamise näol.

---

<sup>236</sup> “Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat”, Siseministeerium, 2014, lk 24-32

<sup>237</sup> *ibid.*, lk 9

<sup>238</sup> Salla, Jako, “Kriminaalpoliitika arvudes: võrdlusi statistikast ja uuringutest”, Justiitsministeerium, 2013, lk 10

<sup>239</sup> “Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat”, Siseministeerium, 2014, lk 11

## 5 KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärk oli võrrelda narkopoliitika muutuseid ja suundumusi Euroopas, Ameerikas ja Eestis kanepi näitel ning analüüsida erinevate narkopoliitika rakendusvariantide teoreetilisi aluseid ning võimalikke tagajärgi, et selgitada välja sarnasused ja erinevused ning Eesti jaoks mõeldavad edasised arengud.

Töös käsitleti Euroopa riikide, Ameerika Ühendriikide ja rahvusvahelises narkopoliitikas muutuseid, suundumusi ning nende põhjuseid ja erinevusi riikide vahel, seda nii seadusandluse kui ka selle rakendamise aspektidest.

Püstitatud hüpoteesi kohta on töös näidatud, et kanepi tootmise, müügi ja tarbimise seadustamine oleks Eestis ressursse säästvam ja otstarbekam kui kriminaliseerimine või dekriminaliseerimine, seda sarnaselt alkoholile ja tubakale.

Kesksel kohal narkopoliitika muutmise debattides on illegaalsetest narkootikumidest kõige levinum – kanep. Kanepi õigusliku režiimi juures on ka kõige enam riike eemaldunud rangelt karistuslikust keelupoliitikast. Ühtlasi on kanep ainus praegu illegaalne narkootikum, mille legaliseerimine on käesoleva magistr töö autori hinnangul võimalik.

Illegaalsete narkootikumide käibe ja tarvitamise reguleerimisel on Euroopa Liidu liikmesriigid puhtast nulltolerantsist ja karistuslikust keelurežiimist eemaldunud ning suundumus on järjest pragmaatilisematele lähenemistele, seda eriti tarbimise osas. Ka liidu tasandil, sarnaselt liikmesriikidele, liigutakse nii illegaalsete kui legalsete narkootikumide valdkonnas kahju vähendamise suunas ning meetmed narkootiliste ainete tarvitamisega kaasneva kahju osas muutuvad järjest sarnasemaks. Aastal 2004 liitunud liikmesriikides ei ole narkopoliitika leebumine üldiselt jõudnud veel nii kaugele kui vanemates.

Kanepi osas on narkopoliitika leebunud rohkem kui teiste illegaalsete narkootikumide osas. Seda võib pidada Euroopas üldiselt lihtsasti kättesaadavaks. Kuigi legaliseerimisega ei ole mindud veel sama kaugele nagu Ameerika Ühendriikides, on

ka mitmel pool Euroopas hakatud kanepit teistest narkootikumidest rohkem eristama ning selle ostmiseks seaduslikke võimalusi lubama. Praktiliselt eristatakse kergeid ja raskeid ka seaduse rakendajate tegevuses. Liikmesriikide narkopoliitika ei ole muutunud ühes suunas ega tempos. Viimastel aastatel on varasemalt väga liberaalse Hollandi narkopoliitikat karmistatud, samuti varasemalt tolerantse käsitleusega Taanis on liigutud üsnagi teise äärmusesse, ka Itaalias on samuti karistusi karmistatud. Prantsusmaa ja Rootsi pole muutustega kaasas käinud ning Ühendkuningriigid on kanepi osas seadusi leevendanud ja uuesti tagasi muutnud.

USA narkopoliitika on aastakümneid püsinud kui rangelt karistuslik keelupoliitika. Viimastel aastatel on ka USA-s lisaks hakanud tekkima täiendav suundumus kahju vähendamise meetodite rakendamise poole ning tolerantsemale suhtumisele tarvitamise osas. Narkopoliitika muutused USA-s toimunud alt üles – muutuste eestvedajaks on olnud osariikide valitsused, kuid föderaalvalitsuse seisukohad ja tegevus on püsinud peaaegu muutumatuna. Kuigi üldises narkopoliitikas on muutused USA-s väga väikesed, karistuslik keelupoliitika on täies jõus ning leebumismärgid üsna vähesed, siis kanep on erandlik: kahes osariigis on see nüüd legaliseeritud. See on tugev märk narkopoliitika muutumisest tolerantsemas suunas.

Rahvusvaheline keelurežiim on püsinud aastakümneid muutumatuna. Viimaste aastate trendid näitavad, et ka rahvusvahelised narkokonventsioonid võidakse üle vaadata ning rahvusvaheline narkopoliitika võib liikuda humaansemas ja tolerantsemas suunas.

Kanepi tarbimine on mitte-elastne karistuste muutumise suhtes, kuid hindade suhtes mitte. Tõenäoliselt mõjutab illegaalsus tarbimist seeläbi, et tõstab hinnad mingile kindlale tasemele. Sellise taseme juures tarbitakse palju, aga sealt edasi ei ole riigil rohkem hoobasid hinna mõjutamiseks. Dekriminaliseerimine ei suurenda kanepi tarvitamist võrreldes kriminaliseerimisega, samas täielik tarbimise ja pakkumise legaliseerimine tõenäoliselt suurendaks tarbimist, kuna tarbimise levikut mõjutavad rohkem sotsiaalnormid ja hoiakud kui formaalne juriidiline regulatsioon. Tarbimiskontrollina mõjuvad kanepi puhul tarbijakultuurist tulenevad ja ühiskonnas laiemalt levinud sotsiaalnormid. Seetõttu on võimalik, et kanepi tarvitamisega kaasnevat kahju võivad paremini mõjutada mitte riigi formaalsed sanktsioonid, vaid

tarbijate enesereguleerimise paremale toimimisele suunatud pingutused. Kanepi tarvitamisega kaasnevad terviseriskid täisealiste jaoks ei ole teiste legaalsete meelelahutustega võrreldes suuremad. Arvestades siinjuures, et kanepi legaliseerimine vähendaks alkoholi tarbimist, oleks sarnastel tingimustel kättesaadavaks tegemine mõistlik.

Töös käsitletud teadustöödest ilmnes, et *gateway* efekti puhul on tulemused vastuolulised. Ühest küljest toimib turgude eraldamine *gateway* efekti vähendava mehhanismina, kuid teisest küljest on võimalik, et kanepi suurem kättesaadavus suurendab siiski mingil määral ka raskemate narkootikumide tarvitajate hulka. *Gateway* hüpoteesi kahe erineva variandi toimimise või mittetoimimise raames on raske teha järeldust, kas sellest tulenevad argumendid toetavad pigem kanepi legaliseerimist või vastupidi. Kanepi legaliseerimine langetaks selle hindu, mis tõenäoliselt suurendaksid tarbimist. Teisalt saab legaalsel turul riik narkootikumi hinda mõjutada lihtsamini ja täpsemini kui illegaalse puhul. Kahjude vähendamise poliitika osas võimaldab kanepi müügi ja tarbimise keelamine teostada teataval määral kontrolli selle kättesaadavuse üle, aga legaliseerimine võimaldaks teostada kontrolli terve kanepituru üle, nagu tubaka ja alkoholi puhul.

Alkohol ja kanep on mingil määral asendatavad. Kanepi legaliseerimise tõttu langeks alkoholi tarbimine natukene rohkem kui kanepi tarbimine suureneks. Seega võib olla vähendaks kanepi legaliseerimine tarbitava kanepi ja alkoholi üldkogust. Seetõttu võib asendusefekti olemasolu pidada argumendiks kanepi legaliseerimise kasuks, kui sellest tulenevalt kuritarvitataks nii alkoholi kui kanepit kokku vähem ning tarvitataks mõlemat hoopis mõõdukalt. Kanepi tarbimist vähendaksid tõenäoliselt kõige paremini samad meetmed, mida rakendatakse suitsetamise vähendamiseks. Kanepi legaliseerimist kaaludes tuleks arvesse võtta ka asjaolu, et paljud inimesed saavad kanepi meelelahutuslikel eesmärkidel tarvitamisest tuntavat kasu.

Majandusteoreetilised kulude ja tulude analüüside tulemused nendevahelise optimaalse tasakaalu leidmiseks soosivad üldiselt legaliseerimist. Vähemasti ei oleks riigi kontroll narkoturu ja –tarbimise üle legaliseerituse tingimustes väiksem kui on karistusliku narkopoliitika raames, kuid kulud oleksid palju väiksemad. Seega oleks kanepi legaliseerimine mõistlik, isegi kui see suurendab tarbimist.

Eesti reageeris 2002. aasta fentanüülimürgituste lainele samamoodi nagu Ameerika Ühendriigid 1980. aastatel illegaalsete narkootikumide tarvitamise lainele, karmistades veelgi oma senist karistuslikku keelupoliitikat. Euroopa Liidus, vastupidi, suunduti 1980. ja 1990. aastatel humaansema, kahju vähendamise kontseptsiooni suunas. Eestis kehtivad illegaalsete narkootikumidega seotud süütegude eest väga karmid karistused. Kanepit teistest narkootikumidest Eestis seaduse alusel ei eristata. Seaduse mõistes koheldakse Eestis kanepidiilereid sama karmilt kui fentanüülimüüjaid. Viimastel aastatel tegeletud osaliselt karmi karistusliku narkopoliitika leevendamise ja püütakse rohkem rakendada kahju vähendamist.

Taasiseseisvumise algusaegadel oldi tarbimisega seotud riskidest vähem teadlikud, kogemuste kasvades ühiskonnas on teadlikkus suurenenud. Sõltuvusse sattumist ja tarbimismustreid suunavad kultuur, mitte karistused. Mittesõltlaste ebaseaduslike narkootikumide tarbimise kultuur on paralleelne legaalse narkootikumi – alkoholi tarbimise kultuuriga. Mõlemal juhul aktsepteeritakse tarbimist teatud määral, kuid sõltuvusse sattumist ja sõltlasi mitte. Ülekaalukalt tarvitatakse Eestis illegaalsetest narkootikumidest kanepit. Kui 1990. aastatel oli kanepi tarvitamine vähe levinud, siis nüüdseks on tarbimisprotsendid ja –kogemus jõudnud lääneriikidele järele. Kuna ka narkootikumide tarbijate käitumist suunab tarbijakultuur, siis võiks seadusandlus peegeldada reaalsust ja täiendada isereguleerimist, suunates tarbijakultuuri nimelt riskide maandamise poole.

Kuna käesoleva töö teises peatükis selgus, et karistuste raskus ei mõjuta narkootikumide tarbimise levikut ning suur enamik tarbijaid pruugib illegaalseid narkootikume, sealhulgas kanepit, sama kahjutult nagu alkoholi, võiks riigi poliitika keskenduda just probleemsete tarvitajate aitamisele selle asemel, et püüda tulutult piirata kõikide, kaasa arvatud probleemideta tarbijate ligipääsu. Samas on näha, et narkoprobleemi lahendamisel panustatakse Eestis praegu esmalt õiguskaitseorganitele ning alles viimasena ühiskonnale; tavalisi tarbijaid pole eristatud probleemsetest tarbijatest, võrdsustades ka kõik tavatarbijad narkomaanidega.

Illegaalsete narkootikumidega seotud kuritegude puhul loobutakse samas menetlusest harva. Peaprokuröri juhustest võib järeldada, et avalik menetlushuvi puudub ning kriminaalmenetlus lõpetatakse, kui narkootikumi müümine toimub püsitarvitajate seas

omavahel, samuti ka juhul, kui kasvatatakse kanepit väikeses koguses oma tarbeks. Siit nähtub suundumus rakendamise praktikaga karmi seadusandlust pehmemdada ja tarbimise puhul siiski leebem olla.

Võrreldes 2003-2008 perioodiga on väikeste koguste illegaalsete narkootikumide isiklikuks tarbeks omamise väärtegade arv järjepidevalt ja märgatavalt vähenenud. Seega on nüüd Eestiski suundumus, nagu Euroopa riikides üldiselt, õiguse rakendamise praktikas narkokaristuspoliitikat pehmemdada. Suurte kogustega seotud kuritegude osakaal on kasvanud, mis näitab tendentsi vähem keskenduda väikeste koguste illegaalsete narkootikumide müümisega seotud kuritegudele. Seega on tarvitajate osas suundumus veidi leebema narkopoliitika poole, pakkumise osas on praktika muutunud karistuslikumaks. Eesti narkopoliitikas on eesmärk edaspidi rohkem keskenduda pigem rasketele kui kergetele narkootikumidele, mis võib näidata suundumust nende osalisele eristamisele praktikas.

Euroopa Liidus on suundumus alkoholist ja illegaalsetest narkootikumidest tuleneva kahju vähendamise strateegiate integreerimisele, kuid Eesti uimastitarvitamise vähendamise strateegia käsitleb narkootikumide sõltuvusprobleemina ainult illegaalseid narkootikume ning alkoholi mainitakse sisuliselt üksnes selle eraldamiseks muudest narkootikumidest, alkoholi tarbimise ennetamise põhilise eesmärgina nähakse teiste narkootikumide tarbimise ennetamist. Samas on probleemsetele narkootikumide kasutajatele suunatud kahju vähendamise teenuste hulk järjepidevalt kasvanud ning piiratud ressursse arvestades on see mõistlik. Kahjude vähendamine saab toimida efektiivselt, kui narkopoliitika eesmärk on vähendada tarbimisega seonduvat kahju, mitte vähendada iga hinna eest igasugust tarbimist. Kahju vähendamine on Eestis seni teisejärguline ning riik soovib taluda ainult legaalse narkootikumide tarvitamist, teiste suhtes nähtub nulltolerants.

Illegaalsete narkootikumidega seotud süütegude puhul on samas siiani Eestis ennetuse ja kahju vähendamisega tegeletud vaid vähesel määral ja põhirõhk on olnud ülekaalukalt süütegude eest karistamisel. Selles osas pole midagi muutunud. Põhilise ennetusstrateegiana käsitletakse ka praegu riiklikus narkopoliitikas pakkumise vähendamist, mis on nulltolerantsi ja karistusliku narkopoliitika tunnusmärk.

## **6 Estonian drug policy changes on the background of other European countries and US drug policy changes focusing on cannabis**

The aim of this masters thesis is to compare changes in drug policy in Europe and America and Estonia focusing on cannabis. More specifically, it is to analyze the theoretical implications and possible impacts of different drug policy concepts to find out the similarities and differences in the countries and possible future developments for Estonia.

The paper analyses whether it might be more efficient to reorient its drug policy toward a less prohibitive regime and focus more on harm reduction and reasonable consumption in light of recent developments in other countries. The arguments on which different drug policy concepts are based on and also which arguments have impeded change in drug policy are examined and compared in this paper to find out the positive and negative effects that different methods of regulation might have in Estonia.

The hypothesis is that the legalization of sale, consumption and production of cannabis would be more resource efficient and reasonable than criminalization or decriminalization regimes. The sale of cannabis is a criminal offence in Estonia and possession of small quantities for personal use is punishable as a non-criminal offence.

The first chapter of this thesis examines drug policy in the world and recent changes and their causes. The chapter is divided into three parts. The first examines drug policy in European countries, how it has changed and the factors which have precipitated the changes. This is done from both law and law enforcement perspectives. The second sub-chapter examines the same processes in the United States and the third sub-chapter for the international drug prohibition regime.

The second chapter of this thesis examines the currently in use and the possible regulatory regimes in regard to cannabis, the positive and negative aspects of each and their possible consequences to find out whether the positive aspects of legalization outweigh the negative aspects. The chapter is divided into four sub-chapters. The first

examines the strictly prohibitive regulation of cannabis. The second sub-chapter examines the potential theoretical effects of legalization such as its effect on prices and consumption of other drugs. The third sub-chapter examines aspects related to the harm reduction concept. The fourth sub-chapter examines market regulation theories.

The third chapter of this thesis examines drug policy and its changes in Estonia in relation to the previous chapters. The chapter is divided into five sub-chapters. The first examines legal developments regarding illicit drugs in Estonia, the second sub-chapter examines consumption patterns. The third sub-chapter examines law enforcement practice in relation to illicit drugs policy, the fourth examines development of harm reduction policies and the fifth considers possible future developments.

Illicit drug trafficking and consumption regulation in European states has moved away from a strictly prohibitive regime toward a more pragmatic approach, more so in regard to consumption. Also, European Union drug policy has similarly to member states moved toward harm reduction. The methods for harm reduction in relation to both legal and illicit narcotic substances are converging. Drug policy has become more tolerant in relation to cannabis than to other illicit drugs.

US drug policy has remained rigidly prohibitive for decades. In recent years the US too has adopted some additional measures of harm reduction and a more tolerant attitude toward illicit drug use. Drug policy change has moved upward from state level to the federal. Although changes in general drug policy in the US have been slight, prohibition is alive and well, cannabis policy is an exception. Production, sale and consumption have been legalized for recreational purposes in two states. The international drug prohibition regime has remained unchanged and almost unchallenged for decades. Recent trends show that even international drug prohibition treaties maybe revised and international drug policy might move towards a more humane and tolerant direction.

Prohibition probably influences consumption through its effect on prices. It raises them to a certain level. But even at the illegal price level consumption is high and the state has no more regulatory measures to influence price.

From the literature reviewed it can be concluded that the market separation version of the gateway effect works. Although easier access to cannabis might also influence the number of hard drugs users. It can not be concluded whether the existence of non-existents of the two versions of the gateway effect support legalization. Legalizing cannabis would lower prices probably increasing consumption. Legalizing cannabis would give the state access to regulatory measures to exercise control over the cannabis market, as with alcohol and tobacco. Alcohol and cannabis are substitutable goods to a degree. Alcohol consumption would drop more than cannabis consumption would rise with legalization. Therefore legalization might lower the total amount of alcohol and cannabis consumed.

During the 1990s Estonian people were relatively unaware of the risks involved with drug consumption. With increased experience, awareness has also risen. Addiction and consumption patterns are influenced more by social norms than legal punishment. Non-addicted consumer culture is analogous to that of alcohol consumption culture. In both cases consumption is accepted to a degree, but addiction is not. In Estonia the most widely used illicit drug by far is cannabis. Since drug consumer behavior is influenced more by culture than the prohibition regime, the legal situation should reflect reality and focus on supporting consumer behavior, directing it toward safer use.

From the literature analysis in the second chapter it could be concluded that stricter or softer punishment doesn't influence drug consumption levels. The state should focus on harm reduction measures toward problem drug users instead of ineffectively trying to limit access to drugs, such as cannabis. It can be concluded that in Estonia, drug policy focuses firstly on law enforcement and lastly on society. Non-problem drug users have not been differentiated from problem drug users. The focus has so far been heavily on punishment. The main prevention strategy in Estonian drug policy is considered supply reduction. Estonian drug policy is characterized by the drug fee society concept.

\_\_\_\_\_ /allkiri/

Lauris Heinsalu

## 7 KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Abel-Ollo, Katri; Talu, Ave; Vorobjov, Sigrid; Vals, Kaire; Teder, Pille; Ahven, Andri, Denissov, Gleb; “2011 National Report to the EMCDDA (using 2010’s data), by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues”, 2011, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus
2. Ahven, Andri; Klopets, Urvo; Kruusmaa, Kätlin-Chris; Leps, Anu; Salla, Jako; Surva, Laidi; Sööt, Mari-Liis; Tammiste, Brit; “Kriminaalpoliitika uuringud 18. Kuritegevus Eestis 2013” Justiitsministeerium, 2014
3. Ahven, Andri; Kommussaar, Veiko; “Narkootiliste ainete liigi alusel karistuste diferentseerimise otstarbekusest” Justiitsministeerium, 2009
4. Allaste, Airi-Alina; Lagerspetz, Mikko, “Recreational drug use in Estonia: the context of club culture”, *Contemporary Drug Problems*, vol 29, 2002, lk 183-200
5. Asmussen, Vibeke, “Cannabis policy: tightening the ties in Denmark”, kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 157-171
6. “Another blow against prohibition”, *The Economist*, 23.feb.2013, kättesaadav: <http://www.economist.com/news/americas/21582579-another-blow-against-prohibition-experiment>
7. Ballotta, Danilo; Bergeron, Henri; Hughes, Brendan; “Cannabis control in Europe”, kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 97-119
8. Ballotta Danilo, et. al., “Prosecution of drug users in Europe – varying pathways to similar objectives”, *Insights Issue: 5*, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2002

9. BBC News, "Debate over cannabis classification", *BBC news*, 2009, (15.apr.2014), kättesaadav: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7845023.stm>
10. Bewley-Taylor, David, "Getting high on the policy agenda: Europe, the US and the future of the global drug prohibition regime", *Journal of Transatlantic Studies*, 2006, vol 4, lk 27-53
11. Bleiker, Carla, "Law professors demand cannabis legalization", 2014, (14.apr.2014), kättesaadav:<http://www.dw.de/law-professors-demand-cannabis-legalization/a-17559144>
12. Blumenson, Eric; Nilsen, Eva, "No rational basis: the pragmatic case for marijuana law reform", *Virginia Journal of Social Policy & the Law*, 2009, vol 17, lk 43-82
13. Bretteville-Jensen, Anne L., "To Legalize or Not To Legalize? Economic Approaches to the Decriminalization of Drugs", *Substance Use & Misuse*, 2006, vol 41, lk 555-565
14. Campos, Isaac, "In Search of Real Reform: Lessons From Mexico's Long History of Drug Prohibition", *NACLA Report on the Americas*, 2011, vol 44, lk 14-18
15. Caulkins, Jonathan P.; Kilmer, Beau; MacCoun, Robert J.; Pacula, Rosalie L.; Reuter, Peter, "Design considerations for legalizing cannabis: lessons inspired by analysis of California's Proposition 19", *Addiction*, 2011, vol 107, lk 865-871
16. Cerda, Magdalena; Wall, Melanie; Keyes, Katherine M.; Galea, Sandro; Hasin, Deborah, "Medical marijuana laws in 50 states: Investigating the relationship between state legalization of medical marijuana and marijuana use, abuse and dependence", *Drug and Alcohol Dependence*, 2012, vol 120, lk 22-27
17. Chatwin, Caroline, "Have recent evolutions in European governance brought harmonization in the field of illicit drugs any closer?" *Drugs and Alcohol Today*, 2010, vol 10, lk 26-32
18. Chatwin, Caroline, "Multi-level governance: The way forward for European illicit drug policy?", *International Journal of Drug Policy*, 2007, vol 18, lk 494-502
19. Chatwin, Caroline, "The Effects of EU enlargement on European Drug Policy", *Drugs: Education, prevention and policy*, 2004, vol 11, lk 437-448

20. Chilea, Dragos; Chilea, Ana A., "A brief overview of drug control policy in the United States and its current challenges", *The Juridical Current*, 2011, vol 46, lk 13-22
21. Christiansen, Matthew A., "A Great Schism: Social Norms and Marijuana Prohibition", *Harvard Law & policy review*, 2010, vol 4, lk 229-248
22. Clements, Kenneth W.; Daryal, Mert, "Exogenous shocks and related goods: Drinking and the legalisation of marijuana", *Economics Letters*, 2005, vol 89, lk 101-106
23. Crost, Benjamin; Guerrero, Santiago, "The effect of alcohol availability on marijuana use: Evidence from the minimum legal drinking age", *Journal of Healt Economics*, 2012, vol 31, lk 112-121
24. Crost, Benjamin; Rees, Daniel I., "The minimum legal drinking age and marijuana use: New estimates from the NLSY97", *Journal of Healt Economics*, 2013, vol 32, lk 474-476
25. Csemy, Ladislav; Sovinova, Hana; Prochazka, Bohumir, "Alcohol consumption and marijuana use in young adult czechs", *Central European Journal of Public Health*, 2012, vol 20, lk 244-247
26. "Cultivation or production of cannabis. Sentencing manual" *Crown prosecutors Office*, 2012, kättesaadav: [http://www.cps.gov.uk/legal/s\\_to\\_u/sentencing\\_manual/cultivation\\_of\\_cannabis/](http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sentencing_manual/cultivation_of_cannabis/)
27. "Czech politics: For medicinal use only?", *The Economist*, 2012, kättesaadav: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/12/czech-politics-0?zid=319&ah=17af09b0281b01505c226b1e574f5cc1>
28. Danovitch, Itai, "Sorting Through the Science on Marijuana: Facts, Fallacies, and Implications for Legalization" *McGeorge Law Review*, 2012, vol 43, lk 91-108
29. Dvorak, Rober D.; Day, Anne M., "Marijuana and self-regulation: Examining likelihood and intensity of use and problems", *Addictive Behaviors*, 2014, vol 39, lk 709-712
30. "Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika. Valge raamat", Siseministeerium, 2014
31. "Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010", kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/9180>

32. Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Aastaruanne 2012: Uimastiprobleemide olukord Euroopas", 2012
33. Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Country legal profiles: Country profile – Estonia ", (05.apr.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html?pluginMethod=eld.d.countryprofiles&country=EE>
34. Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Country overview: Estonia", (05.apr.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/ee>
35. Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Legal topic overviews: possession of cannabis for personal use", (05.apr.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/legal-topic-overviews/cannabis-possession-for-personal-use>
36. Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Models for the legal supply of cannabis: recent developments", 2013 (21.märts.2014), kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis>
37. Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "Selected Issue 2009. Drug offences: sentencing and other outcomes", 2009
38. Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, "The New EU Drugs Strategy (2013-2020)", 2012, kättesaadav: <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/eu-drugs-strategy-2013-20>
39. Farrelly, Matthew C.; Bray, Jeremy W.; Zarkin, Gary A.; Wendling, Brett W., "The joint demand for cigarettes and marijuana: evidence from the National Household Surveys on Drug Abuse", *Journal of Health Economics*, 2001, vol 20, lk 51-68
40. Flister, Larissa D., "The Economic Case for Marijuana Legalization in Canada", *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 2012, vol 5, lk 96-100
41. Ford, Brian A., "From mountains to molehills: a comparative analysis of drug policy", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2013, vol 19, lk 197-231
42. Garretsen, H. F. L., "The Dutch and their drugs: The end of an era? Reflections on Dutch policies towards, tobacco, alcohol and illegal drugs", *Drugs: education, prevention and policy*, 2010, vol 17, lk 485-495

43. Gunnlaugsson, Helgi; Galliher, John F., “Drug Globalization: Eventual Legalization of Beer in Iceland and Marijuana Decriminalization in the USA”, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2010, vol 11, lk 119-134
44. Haines-Saah, Rebecca J.; Johnson, Joy L.; Repta, Robin; Ostry, Aleck; Young, Mary L.; Shoveller, Jeannie; Sawatzky, Richard; Greaves, Lorraine; Ratner, Pamela A., “The privileged normalization of marijuana use – an analysis of Canadian newspaper reporting, 1997–2007”, *Critical Public Health*, 2014, vol 24, lk 47-61
45. Hall, Wayne, “Dissecting the causal anatomy of the link between cannabis and other illicit drugs” *Addiction*, 2006, vol 101, lk 472-473
46. Hall, Wayne, “The adverse health effects of cannabis use: What are they, and what are their implications for policy?”, *International Journal of Drug Policy*, 2009, vol 20, lk 458-466
47. Hall, Wayne D., “Challenges in reducing cannabis-related harm in Australia”, *Drug and Alcohol Review*, 2009, vol 28, lk 110-116
48. Hall, Wayne, “The recent Australian debate about the prohibition on cannabis use”, *Addiction*, 1997, vol 92, lk 1109-1115
49. Hall, Wayne, “What are the policy lessons of National Alcohol Prohibition in the United States?”, *Addiction*, 2010, vol 105, lk 1164-1173
50. Hedrich, Dagmar; Pirona, Alessandro; Wiessing, Lucas; “From margin to mainstream: The evolution of harm reduction responses to problem drug use in Europe”, *Drugs: education, prevention and policy*, 2008, vol 15, lk 503-517
51. Iversen, Leslie, “Cannabis and the law – high time for reform?”, *European Review*, 2004, vol 12, lk 513-525
52. Jelsma, Martin, “Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs”, *International Journal of Drug Policy*, 2003, vol 14, lk 181-195
53. Joffe, Alain; Yancy, Samuel W., “Legalization of Marijuana: Potential Impact on Youth”, *Pediatrics*, 2004, vol 113, lk 632-638
54. Kandel, Denise B.; Yamaguchi, Kazuo; Klein, Laura C., “Testing the gateway hypothesis” *Addiction*, 2006, vol 101, lk 470-472
55. Kisley, Stephen, “The Case for Policy Reform in Cannabis Control”, *The Canadian Journal of Psychiatry*, 2008, vol 53, lk 795-797

56. Korf, Dirk, "An open front door: the coffee shop phenomenon in the Netherlands", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 137-157
57. Korf, Dirk J., "Dutch coffee shops and trends in cannabis use", *Addictive Behaviours*, 2002, vol 27, lk 851-866
58. "Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018" heakskiitmine lisa
59. Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 seletuskiri
60. Körner, Harald H., "From Blind Repression to a Thoughtful, Differentiated, 'Four-Column Strategy'", *Journal of Drug Issues*, 2004, vol 34, lk 577-586
61. Lawson, Rober A.; Nesbit, Todd M., "Alchian and Allen Revisited: Law Enforcement and the Price of Weed", *Atlantic Economic Journal*, 2013, vol 21, lk 363-370
62. Levine, Harry G., "Global Drug prohibition – its uses and crises", *International Journal of Drug Policy*, 2003, vol 14, lk 145-153
63. Lenton, Simon, "Cannabis policy and the burden of proof: is it now beyond reasonable doubt that cannabis prohibition is not working?", *Drugs and Alcohol review*, 2000, vol 19, lk 525-549
64. Maag, Verena, "Decriminalisation of cannabis use in Switzerland from an international perspective—European, American and Australian experiences", *International Journal of Drug Policy*, 2003, vol 14, lk 279-281
65. MacCoun, Rober J., "What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?", *Addiction*, 2011, vol 106, lk 1899-1910
66. Markowitz, Sara, "Alcohol, Drugs and Violent Crime", *International Review of Law and Economics*, 2005, vol 25, lk 20-44
67. Massin, Sophie; Carrieri, Maria P.; Roux, Perrine, "De jure decriminalization of cannabis use matters: some recent trends from France", *International Journal of Drug Policy*, 2013, vol 24, lk 634-635
68. McCrystal, Patrick; Winning, Kerry, "Cannabis Reclassification: What is the Message to the Next Generation of Cannabis Users?", *Child Care in Practice*, 2009, vol 15, lk 57-73
69. Moravek, Jan, "Problem Drug Use, Marijuana, and European Projects: How Epidemiology Helped Czech Policy Reformers", *Central European Journal of Public Policy*, 2008, vol 2, lk 26-39

70. Moskalewicz, Jacek, et. al, "Enlargement 2005: cannabis in the new EU Member States", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 63-97
71. Mosher, Clayton J., "Convergence or Divergence? Recent Developments in Drug Policies in Canada and the United States", *American Review of Canadian Studies*, 2011, vol 41, lk 370-486
72. Nadelmann, Ethan; Gutwillig, Stephen; Davies, Jag, "Additional Considerations" *Addiction*, 2012, vol 107, lk 872-875
73. "Narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012", Siseministeerium, 2004
74. Olsson, Börje, "Cannabis's role in drawing attention to 'the drugs problem' in Sweden", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 51-63
75. Oole, Kait; Talu, Ave; Vals, Kaire; Paimre, Marianne, Ahven, Andri; Neuman, Anu; Denissov, Gleb; Abel, Katri, "2006 National Report (2005 data) to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues", 2006, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus
76. Orro, Elmar; Hein, Piret; Martens, Kiira; Josing, Marje; Reiman, Mati; "Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2010", *Eesti Konjukturiinstituut*, 2010
77. Paccula, Rosalie L.; Sevigny, Eric L., "Marijuana Liberalization Policies: Why We Can't Learn Much From Policy Still In Motion", *Journal of Policy Analysis and Management*, 2013, lk 1-10
78. Paimre, Marianne, "Narkoprobleemide kajastamine Eesti ajakirjanduses (1993-2009)", *Jyväskylä studies in humanities*, 2013
79. Pietro, David; Ferdinando, Ofria, "Non-observed economy and public finance: the impact of legal drug market", *Quality – Access to Success*, 2013, vol 14, lk 45-52
80. Printz, Aloys, "Do European drug policies matter?", *Economic Policy*, 2007, vol 12, lk 371-385

81. Reinerman, Craig; Cohen, Peter, "Lineaments of Cannabis Culture: Rules Regulating Use in Amsterdam and San Francisco", *Contemporary Justice Review*, 2007, vol 10, lk 393-410
82. Reuter, Peter, "Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?", *University of Chicago*, 2013
83. Riigi peaprokuröri juhis KrMS 202-203<sup>1</sup> kohaldamise kohta. Nr RP-1-4/07/3... nr RP-1-3/09/05
84. Ritter, Alison, "Illicit drugs policy through the lens of regulation", *International Journal of Drug Policy*, 2010, vol 21, lk 265-270
85. Room, Robin, "In thinking about cannabis policy, what can be learned from alcohol and tobacco?", kogumikus: A cannabis reader: global issues and local experiences, monograph series 8, vol 1, Euroopa narkootikumide ja narkomaania seirekeskus, 2008, lk 119-137
86. Salla, Jako, "Kriminaalpoliitika arvudes: võrdlusi statistikast ja uuringutest", Justiitsministeerium, 2013
87. Sootak, J., Randma, P "Narkokriminaalpoliitika või narkopoliitika?", Akadeemia 2006, nr 6
88. Stevenson, Caral, "Cannabis use: "What's law got to do with it? Perceptions and knowledge of cannabis policy from the user perspective in Northern Ireland", *Drugs: education, prevention and policy*, 2012, vol 19, lk 129-136
89. Talu, Ave; Abel, Katri; Ahven, Andri; Neuman, Anu; Laastik, Liina, "2004 National Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues", 2004, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus
90. Talu, Ave; Abel, Katri; Kutsar, Kuulo; Laastik, Liina; Allaste, Airi-Alina; Ahven, Andri; Neuman, Anu; "Narkomaania Eestis 2005", Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus, 2005
91. Talu, Ave; Abel-Ollo, Katri; Vorobjov, Sigrid; Vals, Kaire; Salekešin, Maris; Ahven, Andri; Denisso, Gleb; Viiklepp, Pirek; "2012 National Report (2011 data) to EMCDDA from Reitox National Drug Information Centre. Estonia: New Developments, trends and in-depth information on selected issues", 2012, Tervise Arengu Instituut, Eesti Uimastiseire Keskus
92. Tegel, Simeon, "Uruguay's neighbors now considering legalization of pot", *Global Post*, 2013 (05apr.2014), kättesaadav:

- <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/131222/latin-america-uruguay-argentina-marijuana-legalization>
93. Thies, Clifford F.; Register, Charles A., “Decriminalization of marijuana and the demand for alcohol, marijuana and cocaine”, *Social Science Journal*, vol 30, lk 385-400
  94. Thornton, Mark, “Prohibition Versus Legalization: Do Economists Reach a Conclusion on Drug Policy?”, *The Independent Review*, 2007, vol 11, lk 417-433
  95. Tuyp, Benjamin J.,” The Adverse Health Effects of Persistent Cannabis Use: Review & Recommendations for Change”, *UBC Medical Journal*, 2013, vol 5, lk 24-29
  96. UNODOC, “World Drug Report 2013”, Ühendatud Rahvaste Organisatsioon, 2013
  97. Uusküla, Anneli; et al., “A decline in the prevalence of injecting drug users in Estonia, 2005-2009”, *International Journal of drug policy*, vol 24, 2013, lk 312-318
  98. Van Ours, Jan C., “Cannabis use when it’s legal”, *Addictive Behaviors*, 2007, vol 32, lk 1441-1450
  99. Van Ours, Jan C., “Is cannabis a stepping-stone for cocaine?”, *Journal of Health Economics*, 2003, vol 22, lk 539-554
  100. Van Ours, Jan C., “The Long and Winding Road to Cannabis Legalization”, *Addiction*, 2012, vol 107, lk 872-873
  101. Vedler, Sulev, “Narkodiilerid tänavatel: kas riik on liiga leebe?”, *Eesti Ekspress*, 05.sep.2013 (01.apr.2014), kättesaadav: <http://eesti.info/uudised/uudis.php?uid=1676979>
  102. Wade, Marianne, “Prosecutors and Drugs Policy: A Tale of Six European Systems”, *Utah Law Review*, 2009, lk 153-174
  103. “War on drugs: Report of the global commission on drug policy”, 2011, kättesaadav: <http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>
  104. Weber, Tim, “Would Government Prohibition of Marijuana Pass Strict Scrutiny?”, *Indiana Law Review*, 2013, vol 46, lk 529-556
  105. “What is harm reduction?”, Harm reduction international, kättesaadav: <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>

106. Williams, Jenny; van Ours, Jan C., “Cannabis prices and dynamics of cannabis use”, *Journal of Health Economics*, 2007, vol 26, lk 578-596
107. “Winding down the war on drugs: towards a ceasefire”, *The Economist*, 23.feb.2013, kättesaadav: <http://www.economist.com/news/international/21572184-experiments-legalisation-are-showing-what-post-war-approach-drug-control-could-look>
108. Yacoubian, George S., “Assessing the Relationship between Marijuana Availability and Marijuana Use: A Legal and Sociological Comparison between the United States and the Netherlands”, *Journal of Alcohol & Drug Education*, 2007, vol 51, lk 17-34
109. Yörük, Baris K.; Yörük, Ceren E., “The impact of minimum legal drinking age laws on alcohol consumption, smoking, and marijuana use: Evidence from a regression discontinuity design using exact date of birth”, *Journal of Health Economics*, 2011, vol 30, lk 740-752

### **Kasutatud õigusaktid**

110. Karistusseadustik<sup>1</sup> RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 26.02.2014, 6
111. Kriminaalkodeks, RT III 2002, 11, 108
112. Kriminaalmenetluse seadustik, RT I 2003, 27, 166... RT I, 26.02.2014, 8
113. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus, RT I 1997, 52, 834 ...RT I, 17.04.2013, 11
114. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete meditsiinilisel ja teaduslikul eesmärgil käitlemise ning sellealase arvestuse ja aruandluse tingimused ja kord ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirjad. RTL 2005, 57, 807
115. ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtne konventsioon, RT II 1996, 19, 84

**Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Lauris Heinsalu

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Eesti narkopoliitika muude Euroopa riikide ja USA narkopoliitika suundumuste taustal keskendudes kanepile

mille juhendajad on PhD Marianne Paimre ja dr jur Jüri Saar

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas 04.05.2014