emcdda.europa.eu

Úkol drogy

Periodikum Evropského monitorovacího centra pro drogy a drogovou závislost

ISSN 1725-8480

Reakce na nové psychoaktivní látky

Vzhledem k tomu, že trestní právo by mělo jasně definovat látky podléhající kontrole, objev psychoaktivní látky, která nepodléhá právní kontrole, může obchodníkům umožňovat dosahování zisku při neznámém riziku pro zdraví spotřebitelů. Tyto látky pak mohou úřady identifikovat a přidat na seznam kontrolovaných látek. Koloběh tak začíná znovu. Vývoj v posledních letech umožnil levnou syntetizaci organických chemických látek, což ve spojení s možnostmi marketingu a výměny informací, které nabízí internet, vede k nebývale rychlé a široké dostupnosti nových psychoaktivních látek. Tyto látky mohou být prodávány v obchodech, které se specializují na vybavení a doplňky pro uživatele drog, nebo prostřednictvím rychle založených internetových stránek, což může mít za následek rychlé rozšíření užívání nových drog v jednotlivých zemích i v mezinárodním měřítku. Rychlost, s jakou se nyní mohou objevovat a distribuovat nové psychoaktivní látky, je velkou výzvou pro zavedené postupy při schvalování právních předpisů upravujících kontrolu jednotlivých substancí v každé ze zemí. Než se podaří podrobit novou látku kontrole podle trestního práva a stanovit rizika spojená s jejím užíváním, dosahují prodejci značných zisků. Tvůrci politik proto požadují nové, rychlejší a účinnější postupy pro kontrolu drog, které ochrání veřejné zdraví a pokud možno odradí obchodníky od hledání nových látek, které uvedou do oběhu.

Členské státy potřebují umět rychle identifikovat a vědecky zhodnotit stále různorodější a složitější nové látky, které se objevují na trhu. Mechanismy reakce by měly být optimalizovány tak, aby účinně a efektivně zasahovaly na ochranu veřejného zdraví při minimálních nepříznivých důsledcích. Jednou z možností, jak toho lze dosáhnout, je kontrola prostřednictvím drogových právních předpisů.

Wolfgang Götz,
ředitel EMCDDA

Definice

Nová psychoaktivní látka: Nová omamná nebo psychotropní látka v čisté formě nebo v přípravku, která nepodléhá kontrole podle Jednotné úmluvy Organizace spojených národů o omamných látkách z roku 1961 nebo podle Úmluvy Organizace spojených národů o psychotropních látkách z roku 1971, ale která může představovat srovnatelnou hrozbu pro veřejné zdraví jako látky uvedené v těchto úmluvách (rozhodnutí Rady 2005/387/JVV).

Letmý pohled na klíčové problémy

1. Nové psychoaktivní látky nelze snadno detekovat a identifikovat ve forenzních laboratořích. Testování produktů na neznámé nebo neočekávané látky je časově náročné, složité a nákladné. Právě to brání cíleným a včasným reakcím ze strany zákonodárců a orgánů činných v trestním řízení.

2. Z právního hlediska není možné kriminalizovat nedovolenou distribuci všech psychoaktivních látek a právní předpisy mohou pouze reagovat na ty látky, které se objeví.

3. Nové psychoaktivní látky mohou představovat jak rizika pro veřejné zdraví a zdraví jednotlivců, tak rizika sociální a mohou mít dopad na širší komunitu. Když se však poprvé objeví na trhu, chybí informace o rizicích, která jsou s nimi spojena.

4. Legislativní postup, který je potřebný k tomu, aby se látka dostala pod kontrolu zákonů, vyžaduje čas a v některých zemích trvá déle než rok.

5. Kontrola nové psychoaktivní látky může mít neplánované a nechtěné důsledky. Například stimulovat vyhledávání a distribuci nekontrolované náhrady, možná ještě škodlivější, než je její předchůdce.

6. Existují i jiné a rychlejší možnosti kontroly, nevedou však k sankcím, které by stejnou měrou odrazovaly a zároveň informovaly o zdravotních rizicích. Navíc nemusí být účinné při prevenci nebo zastavení prodeje a distribuce nové látky.

1. Systémy včasného varování

V Evropě fungují systémy včasného varování před novými psychoaktivními látkami na úrovni EU i na národních úrovních. Evropský systém včasného varování, který byl zřízen v roce 1997, je provozován EMCDDA ve spolupráci s Europolem a opírá se o systémy jednotlivých zemí. Jedná se o multidisciplinární síť, která shromažďuje, posuzuje a rychle šíří informace o nových drogách a produktech, ve kterých jsou nové drogy obsaženy. Za poslední dva roky došlo v Evropě k identifikaci rekordního počtu poprvé zaznamenaných nových látek – jednalo se o 24 látek v roce 2009 a 41 v roce 2010 (viz graf). V současné době je na úrovni EU sledováno přibližně 150 látek.

Národní systémy včasného varování mají rozdílné struktury nebo složky v závislosti na potřebách a prioritách jednotlivých států, zároveň však také slouží potřebám evropského systému. V Evropě se národní systémy včasného varování liší v mnoha ohledech, mj. právním základem, zařazením v rámci výkonné moci (v institucích z oblasti zdravotnictví nebo z oblasti prosazování práva), jejich pokrytím (místní, regionální nebo celostátní) a zdroji, které mají k dispozici. Mohou se také lišit, pokud jde o strukturu a kapacitu: některé systémy včasného varování například obsahují rozsáhlé sítě v oblasti forenzní vědy a toxikologie, některé sledují vzorky odebrané od uživatelů a některé jsou napojeny na mechanismus rychlé reakce. Národní systémy včasného varování mohou být posíleny prostřednictvím využití kvantitativních ukazatelů sledování situace v oblasti drog, kvalitativního výzkumu a multidisciplinárních informačních zdrojů, jako jsou poskytovatelé zdravotní péče, organizace v oblasti prosazování práva a nezávislá výzkumná pracoviště. Tyto systémy mohou využívat nejnovější analytický a technologický pokrok a čerpat výhody účinné a včasné výměny informací mezi všemi partnery.

2. Aktivní kontrola

Psychoaktivní látky, které jsou kontrolovány podle trestního práva, musí být jasně definovány. Hlavní zásadou, která je zapracována v Evropské úmluvě o lidských právech a v ústavách některých zemí, je to, že nikdo nemůže být shledán vinným z trestného činu, který nebyl trestným v okamžiku jeho spáchání. Na základě této zásady rozhodl Evropský soud pro lidská práva, že trestní právo musí být konkrétní v tom, co klasifikuje jako trestný čin. To znamená, že látky neuvedené na seznamu v drogové legislativě nejsou pod kontrolou trestního práva.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva však umožňuje, aby byly určité znaky trestného činu upřesněny a zařazeny do původní definice trestného činu. V Irsku a Spojeném království se používají generické definice skupin kontrolovaných chemických látek. Analoga nebo deriváty kontrolovaných drog jsou látky, které mají podobnou strukturu nebo účinky a které tedy zahrnují ještě širší rozsah látek než jen ty, které zahrnuje generická definice. Tento princip lze použít na všechny látky kontrolované podle drogového zákona (jako v Bulharsku, Norsku), na zvolené kategorie (Lotyšsko, Malta) nebo pouze na jednu malou skupinu (Lucembursko). Některé členské státy však oznámily, že by měly potíže při zavádění generické definice, protože by vyžadovala změny primárních právních předpisů nebo by mohla být v rozporu s ústavními principy. Irsko zavedlo v roce 2010 právní předpis, který zakazuje prodej všech návykových nebo škodlivých psychoaktivních látek pro lidskou spotřebu, Polsko zakázalo obchod s látkami podobnými svým účinkem nelegálním drogám. Na plné vyhodnocení tohoto přístupu je ještě příliš brzy.

3. Hodnocení rizik

Ve většině členských států EU existují národní systémy pro hodnocení rizik, která představují nové psychoaktivní látky. Tyto systémy zkoumají zdravotní a sociální rizika, která představují nové látky v různých fázích od výroby po prodej a užívání. Tyto systémy mohou také hodnotit potenciální zapojení organizované trestné činnosti a důsledky možných kontrolních opatření. Z 26 zemí, které poskytly příslušné informace, šest uvedlo, že jejich systém hodnocení rizik není součástí právní kontroly. Na systém hodnocení rizik se přímo odkazuje v drogových právních předpisech šesti zemí, systém je částečně formalizován v sedmi zemích a v dalších sedmi zemích může být proveden *ad hoc*. Ve většině zemí je prováděn státními úředníky, ve čtyřech však nezávislým vědeckým orgánem (Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Spojené království).

Přibližně polovina členských států EU využívá právní rozlišení látek podle úrovně škod, které mohou způsobit, a hodnocení rizik může napomoci přesné klasifikaci a informování veřejnosti o jejich škodlivosti. Mediální zpravodajství o údajných škodlivých účincích může zvýšit tlak na legislativní kontrolu ještě před tím, než jsou známé klíčové skutečnosti. S ohledem na to, že nové psychoaktivní látky užívá relativně malý počet osob, je třeba opatrný přístup, aby přeháněním jejich rizik nedošlo ke ztrátě hodnověrnosti. Podle všeho jen málo zemí provádí opětovné hodnocení přesnosti jejich klasifikace v době, kdy by měly být k dispozici nové informace.

4. Rychlejší procesy, ale pod dohledem

Doba, po kterou trvá zařazení nové látky pod kontrolu, závisí na používaném postupu, povaze příslušného zákona a úrovni požadovaného schválení. Například složitý postup změny zákona, který vyžaduje podpis hlavy státu, bude trvat déle než jednoduchý postup u změny vyhlášky, kterou vydává jeden ministr. Aby se zabránilo procesním prodlením, byly v Německu a Nizozemsku zřízeny nouzové systémy, které umožňují, aby byla látka zařazena pod dočasnou kontrolu na dobu jednoho roku, a to na základě souhlasu jednoho ministra, nikoliv celé vlády. Jestliže postup vedoucí k trvalé kontrole není naplněn do jednoho roku, omezení přestává platit. Několik dalších zemí má zrychlený postup pro zařazení látek pod trvalou kontrolu

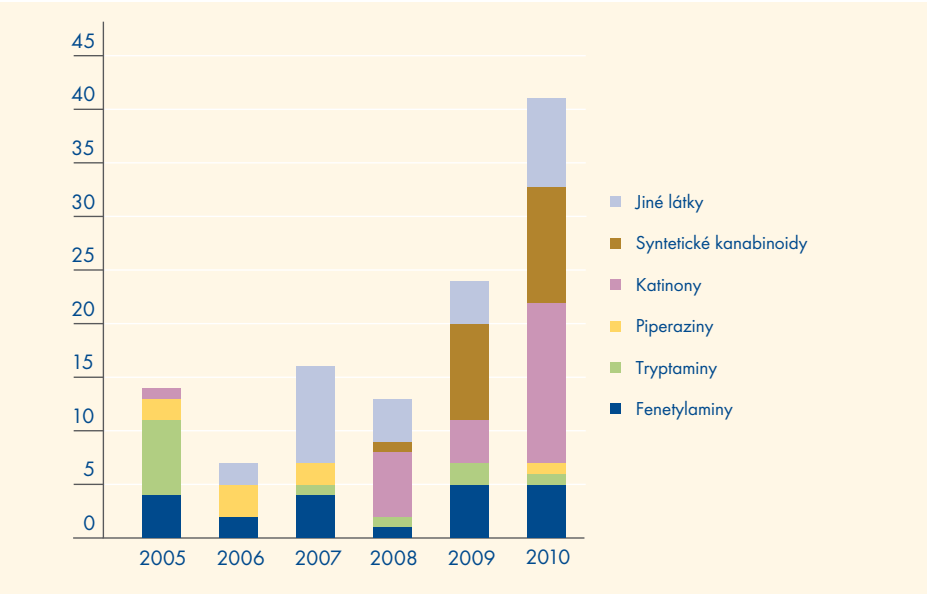
zkrácením definovaných lhůt pro připomínky během legislativního procesu. Ve Švédsku umožňuje samostatný zákon o zboží nebezpečném pro lidské zdraví rychlou klasifikaci látky jako látky, jejíž prodej nebo držení podléhá závažným trestním sankcím, zatímco úřady zvažují, zda splňuje definici „drogy", přičemž v takovém případě by měla být nakonec uvedena na seznam kontrolovaných drog. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES vyžaduje tříměsíční oznamovací lhůtu pro vnitrostátní opatření, která omezují obchod v rámci Společenství, ale od této lhůty může být ze závažných důvodů v oblasti veřejného zdraví nebo bezpečnosti upuštěno.

5. Neplánované důsledky kontroly

Postup EU pro hodnocení rizik se zabývá možnými důsledky kontrolních opatření, které mohou mimo jiné znamenat náhradu nově kontrolované látky za jinou dosud nekontrolovanou látku, která může někdy mít i závažnější účinky. Například kontrola GHB (kyseliny gama-hydroxybutyrové) by mohla vést ke vzestupu užívání jejího chemického a metabolického prekurzoru GBL (gama-butyrolaktonu), který je nejméně stejně nebezpečný jako GHB. Poté, co byly zařazeny pod kontrolu halucinogenní houby obsahující psilocin, někteří prodejci začali nabízet houbu muchomůrku červenou, která je velmi toxická. Když byl v Evropě zařazen pod kontrolu mefedron, internetoví prodejci začali jako náhradu propagovat nafyron. Místo nafyronu však mnoho vzorků obsahovalo jeden nebo více kontrolovaných katinonů nebo jiných látek, které nejsou chemicky podobné nafyronu.

Zachování zvýšené bdělosti v oblasti nových drog může být nákladné, protože vyžaduje identifikaci rostoucího počtu nových látek a výzkum s nimi spojených rizik a reakcí na ně. Zařazení nových psychoaktivních látek pod kontrolu drogových zákonů vyžaduje také zdroje na jejich vymáhání. Země, které tento přístup využívají ve všech případech, mohou riskovat přetížení svého národního systému. V této souvislosti doporučily komise pro hodnocení rizik v Nizozemsku a Spojeném království trestně nepostihovat nabídku určitých látek (halucinogenních hub, resp. khatu) a místo toho podpořit programy prevence.

Počet nových psychoaktivních látek oznámených evropskému systému včasného varování podle rozhodnutí Rady 2005/387/JVV



Pozn.: Rozhodnutí Rady 2005/387/JVV nabylo účinku dne 21. května 2005.
Zdroj: Evropský systém včasného varování.

6. Jsou jiné zákony účinné?

Některé evropské země s úspěchem použily pro zastavení volné distribuce nových drog jiné zákony. Tyto zákony vycházejí z harmonizovaných definic EU, které by se již měly používat ve všech členských státech. Nařízení, která vyžadují, aby zboží nebo potraviny určené k prodeji byly jasně a přesně označeny z hlediska jejich očekávaného užití, vedly již k zabavení produktů drogy *Spice*, které nebyly označeny v národním jazyce (Itálie), a mefedronu, který byl označen jako sůl do koupele nebo potravina rostlinného původu (Spojené království). Na základě použití harmonizované evropské definice léčivého přípravku u nové psychoaktivní látky mohou národní agentury pro léčivé přípravky zakázat její nedovolený dovoz, prodej či distribuci. V roce 2009 byly v Rakousku produkty drogy *Spice* klasifikovány v rámci právních předpisů, které se vztahují na léčivé přípravky a nespadají do oblasti trestního práva, což se zde ukázalo jako účinný krok vedoucí k zastavení volného prodeje a distribuce drogy *Spice*, aniž by došlo ke kriminalizaci uživatelů. Zákazy dovozu v Rakousku (*Spice*) a ve Spojeném království (mefedron) přispěly k zastavení volné distribuce těchto látek.

Přístup mládeže k novým látkám lze omezit pomocí licencí na prodej nebo zavedením věkových omezení prodeje pro prodejní místa. Mohou se podobat omezením regulujícím prodej alkoholu a tabákových výrobků, ale dalšími příklady mohou být „coffee shopy" v Nizozemsku a prodej butanu a těkavých látek ve Spojeném království.

Všechny tyto přístupy se řídí nedávnými doporučeními Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) posílit prosazování zákonů na ochranu zdraví a soustřeďovat se spíše na dodavatele než na kriminalizaci všech uživatelů.

Úkol drogy je periodikum podávající analýzy jednotlivých témat drogové politiky, které vydává Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA) v Lisabonu. Vychází pravidelně ve 23 úředních jazycích Evropské unie a v norštině a turečtině. Jazyk originálu: angličtina.
Kteroukoli část je možné reprodukovat za předpokladu, že bude uveden zdroj.

Pokud máte zájem o bezplatné zasílání, zašlete prosím svou žádost e-mailem na adresu: publications@emcdda.europa.eu

Cais do Sodré, 1249-289 Lisabon, Portugalsko
Tel. +351 211210200 • Fax +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

TD-AD-11-002-CS-C

Závěry a úvahy o postupech

1. **Odhalování a identifikace nových psychoaktivních látek, jakmile se objeví na trhu, jsou prvními kroky při hodnocení rizik potenciálně nebezpečných nových drog v konečné fázi vedoucími k jejich kontrole. Schopnost plnit tento úkol je zásadním prvkem systémů včasného varování.**

2. **Systémy hodnocení rizik mohou poskytovat důkazy na podporu legislativního procesu. Jejich výsledky mohou veřejnosti vysílat přesná a věrohodná poselství o riziku škodlivých účinků dané látky. Pro pevnou důkazní bázi hodnocení rizik a trvalého odůvodnění kontrolních opatření je klíčový cílený výzkum.**

3. **Důležitým politickým cílem je nalezení správné rovnováhy mezi rychlostí reakce na nové látky na jedné straně a dostatečnými vědeckými důkazy a legislativním dohledem na straně druhé.**

4. **Drogové zákony by se měly týkat látek, které představují závažné zdravotní a sociální hrozby. Další opatření mohou být v kombinaci s preventivními programy rovněž využita v rámci odrazování od užívání nekontrolovaných látek, které mohou být nebezpečné.**

5. **Je důležité zvážit, zda by nebylo možné kýženého cíle dosáhnout prostřednictvím jiných existujících zákonů, jako jsou zákony na ochranu spotřebitele a zákony o léčivých přípravcích. Rychlost reakce může být důležitější než přísnost postihu. Zákazy dovozu mohou omezit tlak na národní mechanismy prosazování práva.**

6. **Evropská komise ve spolupráci s členskými zeměmi EU, EMCDDA a Europolem připravuje nové právní předpisy, které budou lépe řešit otázky týkající se kontroly nových psychoaktivních látek v rámci celé EU.**

Hlavní zdroje

EMCDDA (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost, Lisabon (http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html).

EMCDDA (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk.

EMCDDA (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost, Lisabon (http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb).

EMCDDA (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost, Lisabon (http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems).

EMCDDA (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk.

EMCDDA (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk.

Informace na webových stránkách

Profily drog centra EMCDDA:

BZP a další piperaziny *(BZP and other piperazines)*
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp

Syntetické kanabinoidy a „Spice“ *(Synthetic cannabinoids and ‚Spice‘)*
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids

Syntetické katinony *(Synthetic cathinones)*
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones

Syntetické deriváty kokainu *(Synthetic cocaine derivatives)*
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives

Rozhodnutí Rady 2005/387/JVV o výměně informací, hodnocení rizika a kontrole nových psychoaktivních látek

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

Úřad pro publikace

OFICIÁLNÍ VYDAVATEL: Úřad pro publikace Evropské unie
© Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost, 2011
ŘEDITEL: Wolfgang Götz
AUTOŘI: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
EDITOR: Peter Fay
GRAFICKÉ ZPRACOVÁNÍ: Dutton Merryfield Ltd, Spojené království
Printed in Belgium