emcdda.europa.eu

Fokus på narkotika

22

Briefing fra Europeisk overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk

ISSN 1681-6382

Tiltak mot nye psykoaktive stoffer

Ettersom straffelovgivningen klart skal angi hvilke stoffer som er underlagt kontroll, vil oppdagelsen av et psykoaktivt stoff som ligger utenfor denne kontrollen, gjøre det mulig for leverandørene å tjene store penger til ukjent risiko for brukernes helse. Neste skritt er at myndighetene identifiserer stoffene og fører dem opp på listen over kontrollerte stoffer, og så starter syklusen igjen. Nye metoder som gjør det mulig å syntetisere organiske kjemikalier til en billig penge, kombinert med mulighetene for informasjonsutveksling og markedsføring via internett, gjør at nye psykoaktive stoffer kommer ut på markedet stadig raskere. Stoffene selges gjerne gjennom spesialbutikker for brukerutstyr, sentralt beliggende i byene og gjennom nettsider som er lette å opprette. Potensialet for spredning av nye stoffer både nasjonalt og internasjonalt er dermed stort. I dag kan psykoaktive stoffer dukke opp og spres så raskt at det er vanskelig for lovgiverne å holde tritt med utviklingen og få ført de nye stoffene opp på narkotikalisten i hvert land. Leverandørene tjener store summer de månedene det tar før et nytt stoff blir omfattet av straffelovens bestemmelser, og ennå vil man ikke ha klarhet i risikoene som er forbundet med bruk av stoffet. Politiske beslutningstakere krever nye, raskere og mer effektive metoder for narkotikakontroll som kan beskytte folkehelsen og om mulig hindre leverandørene i å finne nye stoffer, slik at denne runddansen kan avbrytes.

Medlemsstatene trenger kapasitet for raskt å kunne identifisere og vitenskapelig evaluere det stadig større mangfoldet av komplekse nye stoffer som dukker opp på markedet. Deres responsmekanismer bør optimeres slik at de effektivt kan beskytte folkehelsen med et minimum av negative konsekvenser; kontroll under narkotikalovgivningen er en av mange måter å oppnå dette på.

Wolfgang Götz,
direktør EONN

Definisjon

Nytt psykoaktivt stoff: Et nytt narkotisk eller psykotropt stoff, i ren form eller som stoffblanding, som ikke er kontrollert i henhold til FNs Alminnelige narkotikakonvensjon av 1961 eller FN-konvensjonen om psykotrope stoffer av 1971, men som kan være like farlig for folkehelsen som stoffer som er oppført i disse konvensjonene (rådsbeslutning 2005/387/JIS).

Et blikk på nøkkeltemaer

1. Nye psykoaktive stoffer er ikke lette å påvise og identifisere i rettstoksikologiske laboratorier. Testing av produkter for ukjente eller uventede stoffer tar lang tid, er komplisert og dyrt. Dette kan være til hinder for raske, målrettede tiltak fra lovgivere og rettshåndhevingsorganer.
2. Det er ikke juridisk mulig å kriminalisere ulovlig spredning av alle psykoaktive stoffer, så lovgivningen kan bare reagere på stoffer etter hvert som de dukker opp, og kan altså ikke ha en proaktiv rolle.
3. Nye psykoaktive stoffer kan utgjøre en helserisiko både for den enkelte og for folkehelsen som sådan, men også være en sosial risiko ved at de berører så mange i samfunnet. Men når de første gang dukker opp på markedet, vet man ingenting om hvilken risiko de representerer.
4. Lovgivningsprosessen som er nødvendig for å få et stoff underlagt narkotikalovgivningen, tar tid, i enkelte land mer enn ett år.
5. Det at et nytt psykoaktivt stoff føres opp på narkotikalisten, kan få utilsiktede og uønskede konsekvenser. Det kan stimulere til økt innsats for å finne så vel som distribuere, ikke-kontrollerte erstatningsstoffer som kan være enda skadeligere enn forgjengeren.
6. Andre kontrollalternativer kan være raskere, men med reduserte straffemuligheter blir avskrekkingseffekten redusert og budskapet om helserisiko svekket. I tillegg vil de ikke nødvendigvis kunne forebygge og stanse markedsføringen og spredningen av nye stoffer på en effektiv måte.

1. Systemene for tidlig varsling

Europas systemer for tidlig varsling av nye psykoaktive stoffer virker både på EU-plan og nasjonalt plan. Det europeiske systemet for tidlig varsling ble opprettet av EONN og Europol i 1997 og bygger på de nasjonale systemene. Det er et tverrfaglig nettverk som samler inn, vurderer og raskt sender ut informasjon om nye stoffer og produkter som inneholder slike stoffer. I løpet av de to siste årene er et rekordhøyt antall nye stoffer identifisert for første gang i Europa; 24 i 2009 og 41 i 2010 (se grafikk). Pr. i dag overvåkes ca. 150 stoffer på EU-plan.

Selv om de nasjonale systemene for tidlig varsling har ulike strukturer eller komponenter avhengig av nasjonale behov og prioriteringer, bidrar de alle til det europeiske systemet. I Europa er systemene for tidlig varsling ulike på mange måter, både når det gjelder rettsgrunnlag, plassering i forvaltningen (helse eller rettshåndheving), dekning (lokal, regional eller nasjonal) og tildelte ressurser. De kan også være ulike når det gjelder sammensetning og kapasitet, for eksempel omfatter noen systemer for tidlig varsling et sterkt kriminalteknisk og toksikologisk nettverk, noen overvåker prøver innsamlet fra brukere, og noen er tilknyttet en ordning for rask respons. Nasjonale systemer for tidlig varsling kan styrkes gjennom bruken av kvantitative indikatorer for narkotikaovervåking, kvalitativ forskning og tverrfaglige informasjonskilder som helsepersonell, rettshåndhevingsorganer og uavhengige forskere. De kan utnytte de nyeste analytiske og teknologiske framskrittene og dra nytte av effektiv informasjonsutveksling mellom alle partnerne.

2. Proaktiv kontroll

Psykoaktive stoffer som er underlagt bestemmelsene i straffelovgivningen, må være klart angitt. Det underliggende prinsippet, som er nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og i enkelte nasjonale forfatninger, er at ingen kan dømmes for et lovbrudd som ikke var straffbart da det fant sted. På grunnlag av dette har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen avgjort at straffelovgivningen må være spesifikk med hensyn til hva den klassifiserer som et lovbrudd. Dette innebærer at stoffer som ikke er oppført på narkotikalisten, ikke er omfattet av narkotikalovgivningen.

Rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen tillater imidlertid at visse elementer av lovbruddet kan avklares og omfattes av den opprinnelige definisjonen av lovbruddet. Irland og Storbritannia bruker generiske definisjoner på kjemiske familier av kontrollerte stoffer. Analoger eller derivater av kontrollerte stoffer kan bety stoffer med lignende strukturer eller virkninger, og omfatter derfor et bredere spekter av stoffer enn en generisk definisjon vil omfatte. Slike generiske definisjoner kan anvendes for alle stoffer som kontrolleres av bestemmelsene i narkotikalovgivningen (som i Bulgaria, Norge), utvalgte kategorier (Latvia, Malta) eller bare en liten gruppe (Luxembourg). Noen medlemsstater har imidlertid rapportert at de ville hatt problemer med å gjennomføre en generisk definisjon ettersom dette ville forutsette endringer i primærlovgivningen eller ville kunne være i strid med forfatningsrettslige prinsipper. I 2010 vedtok Irland en lov som forbyr salg av alle avhengighetsskapende eller skadelige psykoaktive stoffer beregnet på konsum, og i Polen ble markedsføring av substitusjonsmidler forbudt. Det er for tidlig å si noe om hvorvidt dette er en nyttig tilnærmingsmåte.

3. Risikovurdering

De fleste medlemsstatene i EU har nasjonale systemer for å vurdere risikoene ved nye psykoaktive stoffer. Systemene undersøker hvilke helsemessige og sosiale risikoer de nye stoffene utgjør på alle stadier i prosessen, fra produksjon til salg og bruk. De kan også vurdere muligheten for at organisert kriminalitet er involvert, og konsekvensene av eventuelle kontrolltiltak. Av de 26 landene der informasjon foreligger, var det seks som rapporterte at den lovfestede kontrollprosedyren ikke omfatter noe risikovurderingssystem. Et risikovurderingssystem er direkte nevnt i narkotikalovgivningen i seks land og er delvis formalisert i syv, mens syv land har en ad hoc-ordning for risikovurdering. I de fleste land er det offentlige tjenestemenn som står for dette, og i fire land et uavhengig vitenskapelig organ (Ungarn, Nederland, Østerrike, Storbritannia).

I om lag halvparten av EU-medlemsstatene skiller lovgivningen mellom stoffene på grunnlag av skadepotensial, og her kan en risikovurdering bidra med nøyaktig klassifisering og formidling av skadepotensial til offentligheten. Media som rapporterer om angivelige skader, kan bidra til økt press for å få stoffet kontrollert før alle fakta er på bordet. Men dersom mye tyder på at et relatvt lite antallet personer bruker det nye psykoaktive stoffet, er det viktig å ikke miste troverdigheten ved å overdrive risikoene. Det virker som om det er få land som på et senere tidspunkt foretar en revurdering av nøyaktigheten ved klassifikasjonen, når nye opplysninger burde foreligge.

4. Raskere prosesser — men med tilsyn

Hvor lang tid det tar å få et nytt stoff oppført på narkotikalisten, avhenger av prosedyren som følges, type lovgivning som er berørt og på hvilket nivå lovgivningen vedtas. For eksempel vil det ta lengre tid å få gjennom lovgivning dersom lovforslaget må vedtas av nasjonalforsamlingen og godkjennes av statsoverhodet, enn der det bare er snakk om at en forskrift må endres, og dette bare trenger å undertegnes av en minister. For å framskynde prosessen har Tyskland og Nederland fått på plass en hasteordning som tillater midlertidig oppføring av et stoff i ett år på narkotikalisten med godkjenning fra én minister, ikke hele nasjonalforsamlingen. Hvis ikke framgangsmåten for permanent oppføring på narkotikalisten er gjennomført innen ett år, faller oppføringen bort. Flere andre land har forenklede ordninger for å sikre permanent kontroll ved at høringsfristene i lovgivningsprosessen er nedkortet. Sverige har vedtatt en egen lov, «Lag om förbud

mot vissa hälsofarlige varor», som sikrer rask klassifisering av stoffer hvis salg eller besittelse kommer inn under straffeloven, mens myndighetene vurderer hvorvidt stoffet oppfyller definisjonen av et "narkotisk stoff", i hvilket tilfelle det deretter vil bli ført opp på narkotikalisten. I henhold til europaparlaments- og rådsdirektiv 98/34/EF kreves tre måneders varsel før nasjonale tiltak kan gjennomføres dersom de medfører begrensninger på handelen i Fellesskapet, men unntak kan gis dersom hensynet til folkehelsen eller sikkerheten tilsier det.

5. Utilsiktede konsekvenser av kontrollen

EUs risikovurderingsprosedyre omfatter en vurdering av mulige konsekvenser av kontrolltiltak, herunder f.eks. at et stoff som nettopp ble underlagt kontroll, erstattes av et annet stoff, som kanskje kan ha alvorligere virkninger, men ikke er underlagt kontroll. For eksempel kan kontroll av GHB (*gammahydroksybutyrat*) ha ført til en økning i bruken av den kjemiske og metabolske forløperen GBL (gammabutyrolakton), som er minst like farlig som GHB. Etter at hallusinogene sopper som inneholdt psilocin ble underlagt kontroll, begynte enkelte selgere i stedet å tilby soppen *Amanita muscaria*, som har en betydelig risiko for forgiftning. Da mefedron ble underlagt kontroll i Europa, begynte selgere på nettet å markedsføre nafyron som erstatningsstoff. Men i stedet for nafyron inneholdt mange av prøvene et eller flere kontrollerte katinoner eller andre stoffer som ikke er kjemisk beslektet med nafyron.

Det kan være kostnadskrevende å opprettholde et høyt nivå på overvåkningen i forhold til nye stoffer, fordi det krever identifikasjon av et økende antall nye stoffer så vel som forskning på risikoer og tiltak. Når nye psykoaktive stoffer omfattes av narkotikalovgivningen, medfører dette også et økt ressursbehov for å håndheve loven. Land som anvender denne tilnærmingen, kan risikere å overbelaste sitt nasjonale system. Dette var bakgrunnen for at de vitenskapelige utvalgene som hadde ansvar for risikovurderingen i Nederland og Storbritannia, anbefalte at visse stoffer (hhv. hallusinogene sopper og khat) ikke burde underlegges straffelovgivningen, men i stedet burde omfattes av forebyggende programmer.

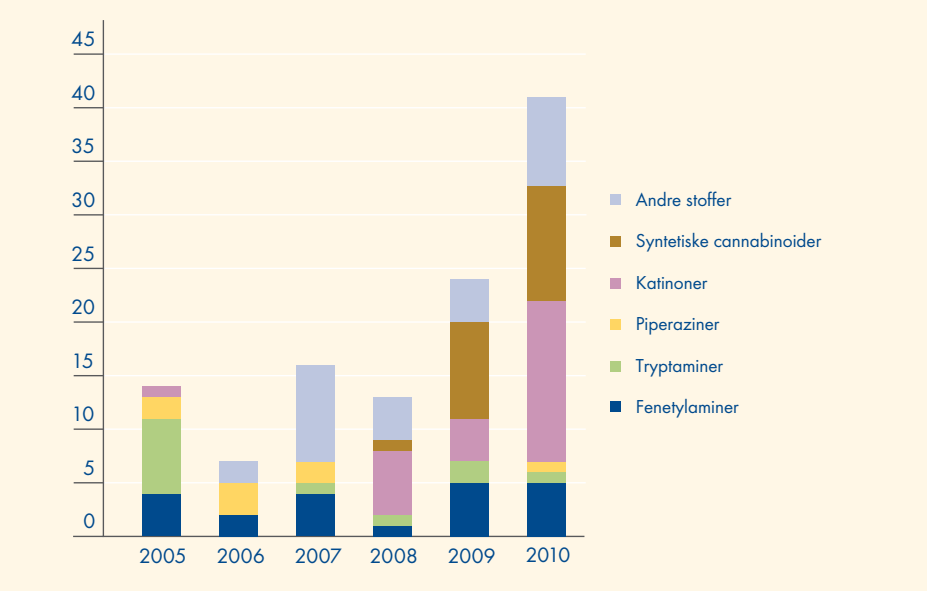
6. Er andre lover effektive?

Enkelte land i Europa har med hell brukt andre lover for å stanse den åpenlyse distribusjonen av et nytt stoff. Disse lovene er basert på harmoniserte EU-definisjoner, som alle medlemsstatene skal ha vedtatt. Forskrifter som krever at varer eller næringsmidler for salg er tydelig og nøyaktig merket med hvordan de skal brukes, er tatt i bruk for å beslaglegge Spice-produkter som ikke er merket på det nasjonale språket (Italia) og mefedron merket som badesalt eller plantenæring (Storbritannia). Ved å bruke den harmoniserte EU-definisjonen av et legemiddel på et nytt psykoaktivt stoff, kan nasjonale legemiddelverk hindre ulovlig innførsel, markedsføring og distribusjon. I 2009 brukte Østerrike legemiddelloven for å forby Spice-produkter, og dette viste seg å være effektivt når det gjaldt å stanse den åpne markedsføringen og distribusjonen av Spice i Østerrike, samtidig som man unngikk å kriminalisere brukerne. Importforbudet i Østerrike (Spice) og Storbritannia (mefedron) har bidratt til å stanse den åpne distribusjonen.

Unge menneskers tilgang til nye stoffer kan reduseres ved å innføre aldersgrenser eller en bevillingsordning for utsalgssteder. Ordningene kan være tilsvarende ordningene for salg av alkohol og tobakk, men det kan også være som ordningene for "coffee shops" i Nederland eller salg av butan og løsningsmidler i Storbritannia.

Alle disse tilnærmingene følger de nye anbefalingene fra FNs kontor for narkotika og kriminalitet om å vektlegge håndheving av lovgivning som beskytter helsen, og konsentrere seg om leverandørene framfor å kriminalisere alle brukere.

Antall nye psykoaktive stoffer meldt til det europeiske systemet for tidlig varsling i henhold til rådsbeslutning 2005/387/JIS



Merk: Rådsbeslutning 2005/387/JIS trådte i kraft 21. mai 2005.
Kilde: Det europeiske systemet for tidlig varsling

Fokus på narkotika er en serie policy-orienteringer som utgis av Europeisk overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk (EONN), Lisboa. Orienteringene utkommer jevnlig på Den europeiske unions 23 offisielle språk samt norsk og tyrkisk. Originalspråk: engelsk. Gjengivelse er tillatt med kildeangivelse.

Gratis abonnement fås ved henvendelse til: publications@emcdda.europa.eu

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

TD-AD-11-002-NO-C

Konklusjoner og policy-betraktninger

1. **Å påvise og identifisere nye psykoaktive stoffer etter hvert som de kommer på markedet, er det første som må gjøres for å vurdere risikoene og i siste instans kontrollere potensielt farlige nye stoffer. Kapasiteten til å klare denne oppgaven er et vesentlig element ved systemene for tidlig varsling.**

2. **Risikovurderingssystemene kan omfatte dokumentasjon til støtte i lovgivningsprosessen. Resultatene kan sende et presist, troverdig budskap til publikum om risikoen for skade forbundet med stoffet. Målrettet forskning er nøkkelen til å få fram et solid kunnskapsgrunnlag for risikovurderingen og for en løpende begrunnelse for kontrolltiltakene.**

3. **Et viktig politisk mål er; på den ene siden å finne den rette balansen mellom raske tiltak mot nye stoffer og solid vitenskapelig dokumentasjon, og rettslig overvåking på den andre.**

4. **Narkotikalovgivningen bør ta for seg stoffer som utgjør en alvorlig helsemessig og sosial risiko. Andre tiltak, kombinert med forebyggende programmer, kan også brukes for å forhindre bruk av stoffer som ikke er underlagt kontroll og som ikke nødvendigvis er trygge.**

5. **Det er viktig å vurdere om annen lovgivning som allerede eksisterer, f.eks. forbrukervernlovgivning eller legemiddellovgivning, kan brukes til å oppnå det ønskede målet, for det kan være viktigere å reagere raskt enn å reagere strengt. Et importforbud kan bidra til å redusere presset på nasjonale håndhevingsordninger.**

6. **Europakommisjonen, i samarbeid med EU-land, EONN og Europol, arbeider på ny lovgivning for å få bedre kontroll med nye psykoaktive stoffer i hele EU.**

Hovedkilder

EONN (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Europeisk overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk, Lisboa (http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html).

EONN (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines,* Den europeiske unions publikasjonskontor, Luxembourg.

EONN (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Europeisk overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk, Lisboa (http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb).

EONN (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Europeisk overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk, Lisboa (http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems).

EONN (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines,* Den europeiske unions publikasjonskontor, Luxembourg.

EONN (2011), *Report on the risk assessment of GHB in the framework of the joint action on new synthetic drugs*, Den europeiske unions publikasjonskontor, Luxembourg.

Informasjon på nettet

EONNs narkotikaprofiler:

BZP og andre piperaziner
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp

Syntetiske cannabinoider og "Spice"
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids

Syntetiske katinoner
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones

Syntetiske kokainderivater
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives

Rådsbeslutning 2005/387/JIS om informasjonsutveksling, risikovurdering og kontroll av nye psykoaktive stoffer

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

Publikasjonskontoret

OFFISIELL UTGIVER: Den europeiske unions publikasjonskontor
© Europeisk overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk, 2011
DIREKTØR: Wolfgang Götz
FORFATTERE: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
REDAKTØR: Peter Fay
GRAFISK UTFORMING: Dutton Merrifield Ltd, Storbritannia
Printed in Belgium