emcdda.europa.eu

Narkotyki w obiektywie

22

Sprawozdanie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii

ISSN 1725-8545

Odpowiedź na pojawianie się nowych substancji psychoaktywnych

Przepisy prawa karnego powinny precyzyjnie określać substancje znajdujące się pod kontrolą, dlatego odkrycie nowej substancji psychoaktywnej nieobjętej kontrolą prawną może pozwolić dostawcom na czerpanie zysków z ich sprzedaży z uwagi na nieznane ryzyko dla zdrowia konsumentów. Nowe substancje powinny zostać następnie zidentyfikowane przez władze i dodane do listy substancji znajdujących się pod kontrolą. Wówczas cały cykl rozpoczyna się od początku. Najnowsze osiągnięcia nauki pozwalające na syntetyzowanie organicznych substancji chemicznych po niskich kosztach w połączeniu z możliwościami wymiany informacji i sprzedaży, jakie stwarza internet, doprowadziły do sytuacji, w której dostępność nowych substancji psychoaktywnych zwiększa się w bezprecedensowym tempie. Sprzedaż takich substancji można prowadzić za pośrednictwem specjalistycznych sklepów z akcesoriami narkotykowymi oraz stron internetowych, których utworzenie jest bardzo proste i które umożliwiają szybkie rozprzestrzenianie się zjawiska używania nowego narkotyku, tak w poszczególnych państwach, jak i na skalę międzynarodową. Szybkość, z jaką nowe substancje psychoaktywne mogą się obecnie pojawiać i być rozprowadzane stanowi wyzwanie dla ustalonej procedury uchwalania przepisów w zakresie kontroli danej substancji w każdym państwie. Dostawcy osiągają znaczny zysk w czasie miesięcy, które muszą upłynąć zanim nowa substancja zostanie objęta kontrolą w ramach prawa karnego oraz zanim zostanie określone ryzyko związane z używaniem tych substancji. Decydenci domagają się nowych, szybszych i skuteczniejszych sposobów kontrolowania narkotyków, które będą chronić zdrowie publiczne oraz, w miarę możliwości, zniechęcać dostawców do odkrywania nowych substancji, aby kontynuować ten cykl.

Państwa członkowskie muszą posiadać zdolność szybkiego identyfikowania i przeprowadzania oceny naukowej nowych, coraz bardziej różnorodnych i złożonych substancji pojawiających się na rynku. Powinny zoptymalizować swoje mechanizmy reagowania, aby działać efektywnie i wydajnie w celu ochrony zdrowia publicznego przy minimalnych skutkach niekorzystnych; kontrola na mocy przepisów antynarkotykowych jest jednym z wielu rozwiązań, dzięki którym można to osiągnąć.

Wolfgang Götz,
dyrektor EMCDDA

Definicja

Nowa substancja psychoaktywna: nowy środek odurzający lub psychotropowy, w formie czystej lub w postaci mieszaniny, który nie jest objęty Jednolitą konwencją ONZ o środkach odurzających z 1961 r. lub Konwencją ONZ o substancjach psychotropowych z 1971 r., ale który może stanowić porównywalne zagrożenie dla zdrowia publicznego, jak substancje wymienione w tych konwencjach (decyzja Rady 2005/387/WSiSW).

Najważniejsze zagadnienia w skrócie

1. Wykrycie i zidentyfikowanie nowych substancji psychoaktywnych przez laboratoria kryminalistyczne nie jest łatwe. Poddawanie produktów testom na obecność nieznanych lub nieoczekiwanych substancji jest czasochłonne, skomplikowane i kosztowne. Może to utrudniać precyzyjną i szybką reakcję ustawodawców i organów ścigania.
2. Ze względów prawnych nie jest możliwe uznanie nielegalnej dystrybucji wszystkich substancji psychoaktywnych za niezgodną z prawem, w związku z czym ustawodawstwo, zamiast zapobiegać, może jedynie reagować na substancje, które się pojawią.
3. Nowe substancje psychoaktywne mogą stanowić zagrożenie zarówno dla poszczególnych osób i zdrowia publicznego, jak i zagrożenia społeczne na szerszą skalę. Jednak w przypadku pojawienia się nowych substancji na rynku po raz pierwszy informacje na temat ryzyka związanego z ich używaniem nie są jeszcze dostępne.
4. Procedura legislacyjna, której przeprowadzenie jest niezbędne w celu objęcia danych substancji kontrolą na mocy przepisów antynarkotykowych, wymaga czasu – w przypadku niektórych krajów nawet ponad 12 miesięcy.
5. Kontrola nowej substancji psychoaktywnej może wywołać niezamierzone i niepożądane skutki – może stymulować poszukiwanie i rozpowszechnianie nieobjętego kontrolą zamiennika, który potencjalnie może być bardziej szkodliwy niż jego poprzednik.
6. Inne możliwości kontroli, mimo że szybsze w zastosowaniu, nie wiążą się z karami, które niosłyby taki sam przekaz w zakresie zniechęcania i ryzyka dla zdrowia. Ponadto mogą one nie być skutecznymi sposobami zapobiegania i zatrzymania sprzedaży i dystrybucji nowej substancji.

1. Systemy wczesnego ostrzegania

W Europie systemy wczesnego ostrzegania o nowych substancjach psychoaktywnych działają zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblach krajowych. Utworzony w 1997 r. europejski system wczesnego ostrzegania jest wdrażany przez Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii i bazuje na systemach krajowych. Jest to multidyscyplinarna sieć, w ramach której gromadzi się, ocenia i szybko rozpowszechnia informacje na temat nowych narkotyków oraz produktów je zawierających. W ostatnich dwóch latach odnotowano rekordową liczbę nowych substancji zidentyfikowanych po raz pierwszy w Europie – 24 w 2009 r. i 41 w 2010 r. (zob. wykres). Obecnie około 150 substancji jest monitorowanych na szczeblu UE.

Krajowe systemy wczesnego ostrzegania posiadają odrębne struktury i komponenty w zależności od specyficznych potrzeb i priorytetów krajowych, ale zaspokajają również potrzeby systemu europejskiego. Krajowe systemy wczesnego ostrzegania w całej Europie różnią się pod wieloma względami, m.in. podstawą prawną, umiejscowieniem w sektorze instytucji rządowych i samorządowych (w organach zdrowia lub organach ścigania), zasięgiem (lokalny, regionalny lub krajowy) oraz przydzielanymi im środkami. Mogą się one również różnić strukturą i możliwościami, np. niektóre systemy wczesnego ostrzegania obejmują rozbudowane sieci medycyny sądowej i toksykologii, inne monitorują próbki pobrane od osób używających danych substancji, a jeszcze inne są powiązane z mechanizmem szybkiego reagowania. Krajowe systemy wczesnego ostrzegania można usprawnić poprzez wykorzystanie ilościowych wskaźników monitorowania sytuacji w zakresie narkotyków, badań jakościowych i multidyscyplinarnych źródeł informacji, takich jak podmioty świadczące opiekę zdrowotną, organy ścigania oraz niezależni badacze. W ramach tych systemów można wykorzystywać najnowsze osiągnięcia analityczne i technologiczne oraz korzystać z efektywnej i szybkiej wymiany informacji między wszystkimi partnerami.

2. Kontrola w celu zapobiegania

Substancje psychoaktywne kontrolowane na mocy przepisów prawa karnego muszą być precyzyjnie określone. Obowiązuje zasada zapisana w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w konstytucjach niektórych państw, zgodnie z którą nikt nie może zostać uznany za winnego przestępstwa z powodu działania, które w momencie jego zaistnienia nie stanowiło przestępstwa. Dlatego też Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że prawo karne musi precyzyjnie określać, jakie działanie jest klasyfikowane jako przestępstwo. Oznacza to, że substancje niewymienione w przepisach antynarkotykowych nie są objęte kontrolą.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dopuszcza jednak możliwość doprecyzowania niektórych elementów przestępstwa i objęcia ich pierwotną definicją przestępstwa. Ogólne definicje rodzin substancji chemicznych objętych kontrolą są stosowane przez Irlandię i Wielką Brytanię. Odpowiedniki lub pochodne substancji kontrolowanych mogą oznaczać substancje o podobnym składzie lub wywołujące podobne skutki, w związku z czym obejmują one szerszy zakres substancji niż definicja ogólna; można je zastosować w odniesieniu do wszystkich substancji objętych kontrolą na mocy przepisów prawa antynarkotykowego (jak w Bułgarii i Norwegii), do wybranych kategorii (Łotwa, Malta) lub tylko do jednej, małej grupy (Luksemburg). Niektóre państwa członkowskie informują jednak, że miałyby trudności z wdrożeniem definicji ogólnej, ponieważ wymagałoby to zmiany prawa pierwotnego lub definicje te mogłoby być sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi. W 2010 r. Irlandia wprowadziła ustawodawstwo zabraniające sprzedaży jakichkolwiek uzależniających lub szkodliwych substancji psychoaktywnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, natomiast Polska zabroniła sprzedaży środków zastępczych. Na pełną ocenę tego podejścia jest jeszcze za wcześnie.

3. Ocena ryzyka

Krajowe systemy oceny ryzyka stwarzanego przez nowe substancje psychoaktywne istnieją w większości państw członkowskich UE. Systemy te badają poziom ryzyka dla zdrowia i społeczeństwa stwarzanego przez nowe substancje na różnych etapach – począwszy od wytwarzania, poprzez nielegalny handel, aż po używanie. Ocena ta może również obejmować potencjalny udział przestępczości zorganizowanej oraz możliwe skutki wynikające z zastosowania konkretnych środków kontroli.

Spośród 26 państw, w przypadku których dostępne są powyższe informacje, sześć państw nie zgłosiło posiadania systemu oceny ryzyka jako elementu prawnej procedury kontroli. System oceny ryzyka jest bezpośrednio określony w ustawodawstwie antynarkotykowym sześciu państw, częściowo sformalizowany w siedmiu państwach, zaś w kolejnych siedmiu może być stosowany w zależności od potrzeb.
W większości państw ocenę ryzyka przeprowadzają urzędnicy publiczni, chociaż w przypadku czterech krajów (Węgry, Holandia, Austria, Wielka Brytania) oceny tej dokonują niezależne organy naukowe.

Mniej więcej połowa państw członkowskich UE wprowadza w przepisach prawnych rozróżnienie substancji w zależności od poziomu ich szkodliwości, zaś ocena ryzyka może ułatwić dokładne sklasyfikowanie tych poziomów i poinformowanie o nich opinii publicznej. Informowanie w mediach o domniemanej szkodliwości może zwiększyć nacisk na kontrolę legislacyjną zanim kluczowe fakty zostaną podane do wiadomości. Jeżeli jednak wszystko wskazuje na to, że stosunkowo niewiele osób używa nowych substancji psychoaktywnych, należy dołożyć wszelkich starań, aby nie stracić wiarygodności poprzez zawyżanie ryzyka związanego z ich używaniem. Niewiele państw dokonuje ponownej oceny trafności swojej klasyfikacji na późniejszym etapie, gdy dostępne są nowe informacje.

4. Szybsze procedury, ale pod nadzorem

Czas niezbędny do objęcia nowej substancji kontrolą jest uzależniony od stosowanej procedury, charakteru konkretnego prawa i wymaganego poziomu zatwierdzenia. Na przykład złożona procedura zmiany prawa parlamentarnego, która wymaga zatwierdzenia przez głowę państwa, zajmie więcej czasu niż prosta procedura zmiany regulacji, którą podpisuje jeden minister. Aby uniknąć opóźnień proceduralnych, Niemcy i Holandia utworzyły systemy działania w sytuacjach nadzwyczajnych, które umożliwiają objęcie substancji tymczasową kontrolą przez jeden rok po zatwierdzeniu przez jednego ministra, a nie cały rząd; jeżeli procedura objęcia stałą kontrolą nie zostanie zrealizowana w ciągu roku, ograniczenie przestaje obowiązywać. Kilka innych państw wprowadziło systemy procedur przyspieszonych umożliwiające objęcie substancji stałą kontrolą

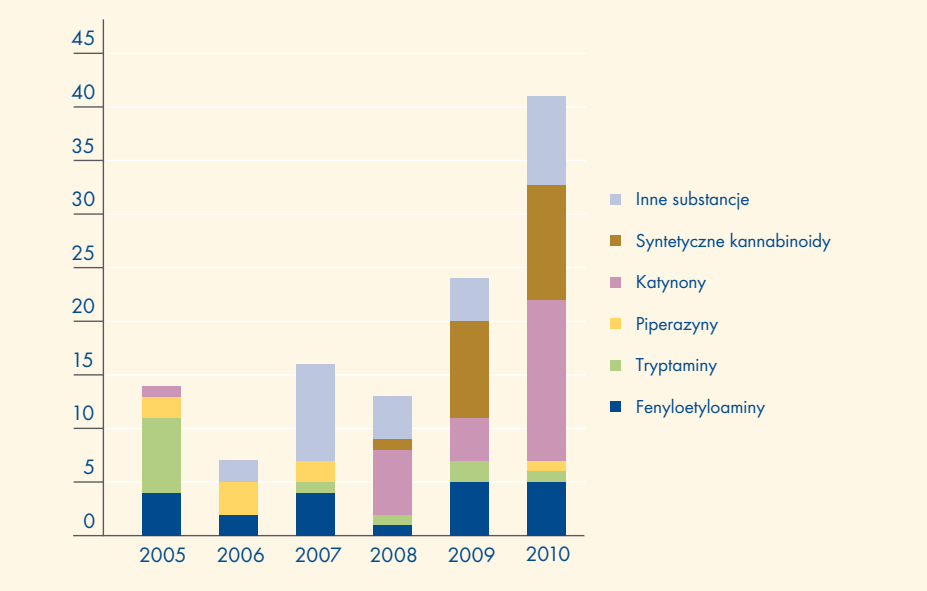
dzięki skróceniu poszczególnych okresów konsultacji w trakcie procesu stanowienia prawa. W Szwecji odrębna Ustawa w sprawie towarów szkodliwych dla zdrowia pozwala na szybką klasyfikację danej substancji jako podlegającej poważnym sankcjom karnym w przypadku jej sprzedaży lub posiadania, podczas gdy władze sprawdzają, czy substancja spełnia definicję „narkotyku". Jeżeli wynik będzie pozytywny, substancja powinna zostać dołączona do wykazu jako substancja kontrolowana. Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 98/34/WE wymagany jest trzymiesięczny okres na zgłoszenie działań krajowych, które ograniczają handel wewnątrzwspólnotowy, można jednak od niego odstąpić z poważnych względów bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego.

5. Niezamierzone konsekwencje kontroli

W procedurze oceny ryzyka UE uwzględnia się możliwe konsekwencje zastosowanych środków kontroli, takich jak np. zastąpienie substancji niedawno objętej kontrolą substancją niekontrolowaną, której używanie może mieć czasami poważniejsze skutki dla zdrowia konsumentów. Na przykład kontrolowanie GHB (kwas gamma-hydroksymasłowy) może prowadzić do wzrostu w zakresie używania jego prekursora chemicznego i metabolicznego GBL (gamma-butyrolakton), który jest co najmniej równie niebezpieczny jak GHB. Po objęciu kontrolą grzybów halucynogennych zawierających psylocynę niektórzy detaliści zaczęli sprzedawać muchomory czerwone (*Amanita muscaria*), które stwarzają znaczne zagrożenia toksyczne. Kiedy mefedron został objęty kontrolą w Europie, detaliści internetowi zaczęli reklamować nafyron jako jego zamiennik. Zamiast nafyronu wiele próbek zawierało jednak co najmniej jeden katynon objęty kontrolą lub inne substancje chemicznie niezwiązane z nafyronem.

Utrzymanie podwyższonego poziomu czujności w odniesieniu do nowych substancji może być kosztowne, ponieważ wymaga to identyfikacji coraz większej liczby nowych substancji i przeprowadzenia badań dotyczących związanych z nimi zagrożeń i reakcji. Objęcie nowych substancji psychoaktywnych kontrolą na mocy ustawodawstwa antynarkotykowego również wymaga środków egzekwowania prawa. Państwa stosujące takie podejście we wszystkich przypadkach mogą narazić się na ryzyko nadmiernego obciążenia systemu krajowego. Mając to na uwadze, podczas paneli naukowych dotyczących oceny ryzyka, które odbyły się w Holandii i Wielkiej Brytanii, odradzano kontrolowanie dostaw niektórych substancji (grzyby halucynogenne i czuwaliczka jadalna) na mocy przepisów prawa karnego, natomiast zachęcano do stosowania programów prewencyjnych.

Liczba nowych substancji psychoaktywnych zgłoszonych w europejskim systemie wczesnego ostrzegania zgodnie z decyzją Rady 2005/387/WSiSW



Uwaga: decyzja Rady 2005/387/WSiSW weszła w życie w dniu 21 maja 2005 r.
Źródło: Europejski system wczesnego ostrzegania.

6. Czy inne regulacje są skuteczne?

Niektóre państwa europejskie z powodzeniem wykorzystują inne przepisy w celu zatrzymania otwartej dystrybucji nowego narkotyku. Przepisy te są oparte na zharmonizowanych definicjach UE, które powinny już funkcjonować we wszystkich państwach członkowskich. Na regulacje zawierające wymóg, aby sprzedawane towary lub żywność były jasno i precyzyjnie oznakowane zgodnie z ich przewidywanym zastosowaniem, powołano się w celu skonfiskowania produktów „spice" nieoznakowanych w języku narodowym (Włochy) i mefedronu oznakowanego jako sole do kąpieli lub nawóz do roślin (Wielka Brytania). Stosując zharmonizowaną unijną definicję produktu medycznego do nowej substancji psychoaktywnej, krajowe agencje leków mogą zabronić jej nielegalnego przywozu, sprzedaży lub dystrybucji. W 2009 r. Austria sklasyfikowała produkty „spice" w przepisach dotyczących leków nieobjętych prawem karnym, co skutecznie zapobiegło otwartej sprzedaży i dystrybucji produktów „spice" w Austrii, a jednocześnie pozwoliło uniknąć kryminalizacji użytkowników. Zakazy importu w Austrii („spice") i w Wielkiej Brytanii (mefedron) przyczyniły się do zatrzymania otwartej dystrybucji.

Dostęp młodych osób do nowych substancji można zmniejszyć poprzez wprowadzanie licencji lub ograniczeń wiekowych w punktach sprzedaży. Mogą one być podobne do ograniczeń regulujących sprzedaż alkoholu i tytoniu, niemniej inny przykład stanowią tzw. „coffee shops" w Holandii oraz sprzedaż butanu i produktów rozpuszczalnikowych w Wielkiej Brytanii.

Wszystkie powyższe rozwiązania są zgodne z najnowszymi zaleceniami Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, aby położyć nacisk na egzekwowanie przepisów w celu ochrony zdrowia i skoncentrowanie się raczej na dostawcach niż na kryminalizowaniu wszystkich użytkowników.

Narkotyki w obiektywie to seria krótkich opracowań publikowanych przez Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), z siedzibą w Lizbonie. Opracowania te ukazują się regularnie w 23 językach urzędowych Unii Europejskiej oraz w języku norweskim i tureckim. Język oryginału: angielski. Zezwala się na powielanie treści pod warunkiem podania źródła.

Bezpłatną prenumeratę można uzyskać pod następującym adresem: publications@emcdda.europa.eu

Cais do Sodré, 1249-289 Lizbona, Portugalia
Tel. +351 211210200 • Faks +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

TD-AD-11-002-PL-C

Wnioski i przyszłe strategie

1. **Wykrywanie i identyfikowanie nowych substancji psychoaktywnych, które pojawiają się na rynku, to pierwsze kroki w kierunku oceny ryzyka potencjalnie niebezpiecznych nowych narkotyków, a docelowo objęcia ich kontrolą. Zdolność do zrealizowania tego zadania jest zasadniczym elementem systemów wczesnego ostrzegania.**

2. **Systemy oceny ryzyka mogą dostarczyć dowodów w celu wsparcia procesu legislacyjnego. Rezultaty mogą stanowić trafny i wiarygodny przekaz dla opinii publicznej dotyczący ryzyka szkodliwości danej substancji. Ukierunkowane badania są kluczem do zapewnienia solidnych podstaw dowodowych do oceny ryzyka oraz ciągłego uzasadniania zastosowanych środków kontroli.**

3. **Istotnym celem prowadzonej polityki narkotykowej jest osiągnięcie właściwej równowagi pomiędzy szybkością reagowania na pojawiające się nowe substancje z jednej strony, a wystarczającymi dowodami naukowymi nt. ich szkodliwości oraz nadzorem legislacyjnym z drugiej.**

4. **Przepisy antynarkotykowe powinny regulować kwestię substancji, które stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia i społeczeństwa. Można połączyć inne środki z programami prewencyjnymi, aby zniechęcić ludzi do używania substancji nieobjętych kontrolą, które mogą stanowić zagrożenie dla użytkowników.**

5. **Należy zastanowić się, czy pożądany cel można osiągnąć, wykorzystując inne dostępne przepisy, takie jak przepisy dotyczące ochrony konsumentów i przepisy w sprawie leków; szybkość reakcji może być bardziej istotna niż jej dotkliwość. Zakazy przywozu mogą ograniczyć presję ciążącą na lokalnych mechanizmach egzekwowania prawa.**

6. **Komisja Europejska we współpracy z państwami UE, EMCDDA i Europolem opracowuje nowe przepisy w celu poprawy kontroli nowych substancji psychoaktywnych w całej Europie.**

Główne źródła

EMCDDA (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Lizbona (http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html).

EMCDDA (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

EMCDDA (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Lizbona (http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb).

EMCDDA (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Lizbona (http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems).

EMCDDA (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

EMCDDA (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Informacje w Internecie

Profile narkotyków EMCDDA:

BZP i inne piperazyny (BZP and other piperazines)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp

Syntetyczne kannabinoidy i „spice" (Synthetic cannabinoids and ‚Spice')
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids

Syntetyczne katynony (Synthetic cathinones)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones

Syntetyczne pochodne kokainy (Synthetic cocaine derivatives)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives

Decyzja Rady 2005/387/WSiSW w sprawie wymiany informacji, oceny ryzyka i kontroli nowych substancji psychoaktywnych

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

Urząd Publikacji

OFICJALNY WYDAWCA: Urząd Publikacji Unii Europejskiej
© Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, 2011
DYREKTOR: Wolfgang Götz
AUTORZY: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
REDAKTOR: Peter Fay
OPRACOWANIE: Dutton Merryfield Ltd, Wielka Brytania
Printed in Belgium