emcdda.europa.eu

Problem drog 22

Kratko poročilo Evropskega centra za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami

ISSN 1725-8561

Odzivanje na nove psihoaktivne snovi

Ker mora kazensko pravo jasno opredeliti snovi pod nadzorom, lahko odkritje psihoaktivne snovi, ki ni pod zakonskim nadzorom, dobaviteljem omogoči dobiček ob neznanem tveganju za zdravje potrošnikov. Te snovi lahko organi oblasti nato identificirajo in dodajo na seznam nadzorovanih snovi, in tako se cikel znova začne. V zadnjem času zaradi razvoja, ki omogoča poceni umetno pridobivanje organskih kemikalij, ter izmenjave informacij in možnosti trženja, ki jih ponuja internet, nove psihoaktivne snovi postajajo široko razpoložljive hitreje kot kdaj prej. Lahko se tržijo prek trgovin v mestnih središčih, ki so specializirane za prodajo pripomočkov za pripravo in uporabo drog, in prek hitro vzpostavljenih spletnih mest, s čimer se lahko uporaba nove droge hitro razširi znotraj države in drugod po svetu. Hitrost, s katero se lahko nove psihoaktivne snovi pojavijo in dobavljajo, predstavlja izziv za uveljavljene postopke sprejemanja zakonodaje za nadzorovanje snovi v posamezni državi. Dobavitelji ustvarjajo precejšen dobiček v mesecih, ki so potrebni za vzpostavitev nadzora nad novo snovjo v skladu s kazenskim pravom, in v času, ko je treba tveganja v zvezi z njeno uporabo še ugotoviti. Oblikovalci politike zahtevajo nove, hitrejše in učinkovite načine nadzorovanja drog, ki bodo omogočali zaščito javnega zdravja in po možnosti dobavitelje odvračali od iskanja novih snovi za nadaljevanje cikla.

Države članice morajo biti usposobljene za hitro prepoznavanje in znanstveno ovrednotenje vedno bolj raznolikih in kompleksnih novih snovi, ki se pojavljajo na trgu. Njihove mehanizme za odzivanje je treba optimizirati, da bodo lahko učinkovito in smotrno varovali javno zdravje ob čim manjših škodljivih posledicah; nadzor v okviru zakonodaje o drogah je ena od mnogih možnosti za dosego tega cilja.

Wolfgang Götz,
direktor agencije EMCDDA

Opredelitev pojmov

Nova psihoaktivna snov: nova narkotična ali psihotropna droga v čisti obliki ali v pripravku, ki ni pod nadzorom v skladu z Enotno konvencijo Združenih narodov o mamilih iz leta 1961 ali Konvencijo Združenih narodov o psihotropnih snoveh iz leta 1971 in ki lahko pomeni podobno nevarnost za javno zdravje kot snovi, naštete v seznamih teh konvencij (Sklep Sveta 2005/387/PNZ).

Ključne teme na kratko

1. Forenzični laboratoriji imajo težave pri odkrivanju in prepoznavanju novih psihoaktivnih snovi. Preizkušanje proizvodov glede neznanih in nepričakovanih snovi je dolgotrajno, zapleteno in drago. To lahko ovira usmerjene in pravočasne odzive zakonodajalcev in organov pregona.
2. Pravno ni mogoče nedovoljene distribucije vseh psihoaktivnih snovi razglasiti za kaznivo dejanje, zato se lahko zakonodaja zgolj odzove na snovi, ko se pojavijo, ne more pa biti proaktivna.
3. Nove psihoaktivne snovi lahko prinašajo tveganje za zdravje posameznikov in javno zdravje ter socialna tveganja širše skupnosti. Toda ko se prvič pojavijo na trgu, ni informacij o nevarnostih, ki so povezane z njimi.
4. Zakonodajni postopek, ki je potreben, da se snov spravi pod nadzor v okviru zakonodaje o drogah, traja dolgo, v nekaterih državah več kot eno leto.
5. Nadzor nad novo psihoaktivno snovjo ima lahko nenamerne in neželene posledice. Spodbudi lahko iskanje in distribucijo nenadzorovanega nadomestka, morda še škodljivejšega od predhodnika.
6. Pri drugih možnostih nadzora, ki so sicer hitrejše, manjkajo kazni, s katerimi bi poslali ista sporočila o odvračanju in nevarnosti za zdravje, morda pa tudi ne bi bile učinkovite pri preprečevanju ali zaustavljanju trženja in distribucije nove snovi.

1. Sistemi zgodnjega opozarjanja

V Evropi sistemi zgodnjega opozarjanja na nove psihoaktivne snovi delujejo na ravni EU in tudi na nacionalni ravni. Nosilca Evropskega sistema zgodnjega opozarjanja, ki je bil ustanovljen leta 1997, sta EMCDDA in Europol, temelji pa na nacionalnih sistemih. To je večdisciplinarno omrežje, ki zbira, ocenjuje in hitro razširja informacije o novih drogah in proizvodih, ki jih vsebujejo. V zadnjih dveh letih so zabeležili rekordno število novih snovi, ki so bile prvič ugotovljene v Evropi – 24 leta 2009 in 41 leta 2010 (glej sliko). Trenutno na ravni EU spremljamo okoli 150 snovi.

Nacionalni sistemi zgodnjega opozarjanja imajo različne strukture ali sestavne dele glede na posebne nacionalne potrebe in prednostne naloge, čeprav se uporabljajo tudi za potrebe evropskega sistema. Po Evropi se nacionalni sistemi zgodnjega opozarjanja razlikujejo na številne načine, kar vključuje: njihovo pravno osnovo, njihovo mesto v vladi (v zdravstvenih organih ali organih pregona), njihov obseg uporabe (lokalni, regionalni ali nacionalni) in dodeljena sredstva. Razlikujejo se lahko tudi po svoji sestavi in zmogljivosti; nekateri sistemi zgodnjega opozarjanja na primer vključujejo močna forenzična in toksikološka omrežja, nekateri spremljajo vzorce, zbrane pri uporabnikih, nekateri pa so povezani z mehanizmom za hitro odzivanje. Nacionalne sisteme zgodnjega opozarjanja je mogoče okrepiti z uporabo količinskih pokazateljev spremljanja drog, kvalitativnimi raziskavami in večdisciplinarnimi viri informacij, kot so izvajalci zdravstvenih storitev, organi pregona in neodvisni raziskovalci. Uporabijo lahko najnovejša analitična in tehnološka spoznanja ter izkoristijo učinkovito in pravočasno izmenjavo informacij med vsemi partnerji.

2. Proaktivni nadzor

Psihoaktivne snovi, ki so nadzorovane v okviru kazenskega prava, je treba jasno opredeliti. Podlaga za to je načelo določeno v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in v nekaterih nacionalnih ustavah, ki se glasi, da nihče ne more biti spoznan za krivega kaznivega dejanja, ki v času storitve dejanja ni bilo kaznivo. Na podlagi tega je Evropsko sodišče za človekove pravice odločilo, da mora biti v kazenski zakonodaji posebej določeno, kaj je kaznivo dejanje. To bi pomenilo, da zakonodaja o drogah ne velja za snovi, ki v njej niso naštete.

Vseeno pa Evropsko sodišče za človekove pravice dovoljuje, da se nekateri elementi kaznivega dejanja pojasnijo in vključijo v izvirno opredelitev kaznivega dejanja. Generične opredelitve kemijskih družin nadzorovanih snovi uporabljajo na Irskem in v Združenem kraljestvu. Analogne snovi ali derivati nadzorovanih drog so lahko tisti s podobnimi strukturami ali učinki, zaradi česar vključujejo širšo paleto snovi kot pri generični opredelitvi; to se lahko uporablja za vse snovi pod nadzorom v okviru zakonodaje o drogah (kot v Bolgariji, na Norveškem), izbrane kategorije (Latvija, Malta) ali samo eno majhno skupino (Luksemburg). Nekatere države članice pa so poročale, da bi imele težave pri izvajanju generične opredelitve, saj bi to zahtevalo spremembe primarne zakonodaje ali bi lahko bilo v navzkrižju z ustavnimi načeli. Irska je leta 2010 uvedla zakonodajo, s katero je prepovedana prodaja kakršnih koli psihoaktivnih snovi, ki povzročajo odvisnost ali so škodljive za ljudi, Poljska pa je prepovedala trženje nadomestnih drog. Vendar pa je še prezgodaj, da bi lahko v celoti ovrednotili ta pristop.

3. Ocenjevanje tveganj

Nacionalni sistemi za ocenjevanje tveganj, ki jih predstavljajo nove psihoaktivne snovi, obstajajo v večini držav članic EU. V okviru teh sistemov preučujejo zdravstvena in socialna tveganja zaradi novih snovi v različnih fazah – od proizvodnje, prek trgovanja do uporabe. Lahko tudi ocenijo možno vpletenost organiziranega kriminala in posledice morebitnih nadzornih ukrepov. Od 26 držav, za katere so na razpolago podatki, jih šest ni poročalo o tem, da bi imele vzpostavljen sistem ocenjevanja tveganja kot del zakonskega postopka nadzora. Sistem ocenjevanja tveganja je neposredno omenjen v zakonodaji o drogah šestih držav, poluraden v sedmih, v še sedmih pa ga je mogoče vzpostaviti po potrebi. V večini držav ga izvajajo javni uradniki, v štirih pa neodvisni znanstveni organ (Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Združeno kraljestvo).

Približno polovica držav članic EU pravno razlikuje med snovmi glede na stopnjo škode, ki jo lahko povzročijo, ocenjevanje tveganja pa lahko pomaga pri točni razvrstitvi in informiranju javnosti o škodljivosti. Zaradi medijskega poročanja o domnevni škodljivosti se lahko poveča pritisk v smeri zakonskega nadzora, preden so znana ključna dejstva. Toda ob znakih, da razmeroma malo ljudi uporablja nove psihoaktivne snovi, je treba biti previden, da se zaradi precenjevanja nevarnosti ne izgubi verodostojnost. Zdi se, da malo držav ponovno oceni pravilnost svoje razvrstitve pozneje, ko bi morale biti na razpolago nove informacije.

4. Hitrejši postopki – toda pod nadzorom

Čas, ki je potreben za vzpostavitev nadzora nad novo snovjo, je odvisen od postopka, ki se uporablja, narave zadevne zakonodaje in stopnje potrebne odobritve. Zapleten postopek za spremembo parlamentarnega zakona, ki ga mora odobriti vodja države, na primer traja dlje kot preprost postopek za spremembo predpisa, ki ga podpiše en minister. Za premagovanje postopkovnih zamud sta Nemčija in Nizozemska vzpostavili sisteme za nujne primere, ki omogočajo, da snov pride pod začasni nadzor za leto dni, kar mora odobriti le en minister in ne vlada; če se v enem letu ne uvede postopek za stalni nadzor, se omejitev izteče. Še nekaj drugih držav ima hitre sisteme za vključitev snovi v stalni nadzor s skrajšanjem opredeljenih rokov za posvetovanje v zakonodajnem postopku. Na Švedskem posebni zakon o zdravju nevarnem blagu omogoča hitro razvrstitev snovi kot take, za katero je v primeru prodaje ali posesti zagrožena huda kazen za kaznivo dejanje, medtem ko oblasti razmišljajo, ali ustreza opredelitvi „droge" in bi jo bilo treba navsezadnje dati na seznam nadzorovanih drog. Direktiva Evropskega

parlamenta in Sveta 98/34/ES zahteva trimesečni rok za obveščanje o nacionalnih ukrepih, ki ovirajo trgovino v Skupnosti, toda to je mogoče opustiti zaradi resnih javnozdravstvenih ali varnostnih razlogov.

5. Nenamerne posledice nadzora

V postopku EU za ocenjevanje tveganja se preučujejo možne posledice nadzornih ukrepov, kar lahko vključuje nadomestitev snovi, za katero je bil na novo uveden nadzor, z drugo snovjo, ki ni pod nadzorom, kar ima včasih še hujše posledice. Nadzor nad GHB (gama-hidroksibutanojsko kislino) je morda povzročil večjo uporabo njenega kemijskega in presnovnega predhodnika GBL (gama-butirolaktona), ki je vsaj tako nevaren kot GHB. Ko so bile dane pod nadzor halucinogene gobe, ki vsebujejo psilocin, so nekateri trgovci začeli ponujati gobo *Amanita muscaria*, pri kateri obstaja veliko tveganje zastrupitve. Ko je bil v Evropi dan pod nadzor mefedron, so spletni trgovci kot nadomestek začeli oglaševati nafiron. Toda namesto nafirona so številni vzorci vsebovali enega ali več nadzorovanih katinonov ali drugih snovi, ki kemično niso povezane z nafironom.

Stalna velika pozornost v zvezi s pojavom novih drog je lahko draga, saj zahteva prepoznavanje naraščajočega števila novih snovi ter raziskovanje tveganj in odzivov v zvezi z njimi. Tudi za uvedbo nadzora nad novimi psihoaktivnimi snovmi so v okviru zakonodaje o drogah potrebna sredstva za uveljavitev. Države, ki ta pristop uporabljajo v vseh primerih, lahko tvegajo preobremenitev svojega nacionalnega sistema. Znanstveni odbori za ocenjevanje tveganja na Nizozemskem in v Združenem kraljestvu zaradi tega odsvetujejo kazenski nadzor nad zalogami nekaterih snovi (halucinogenih gob in kata) ter namesto tega zagovarjajo preventivne programe.

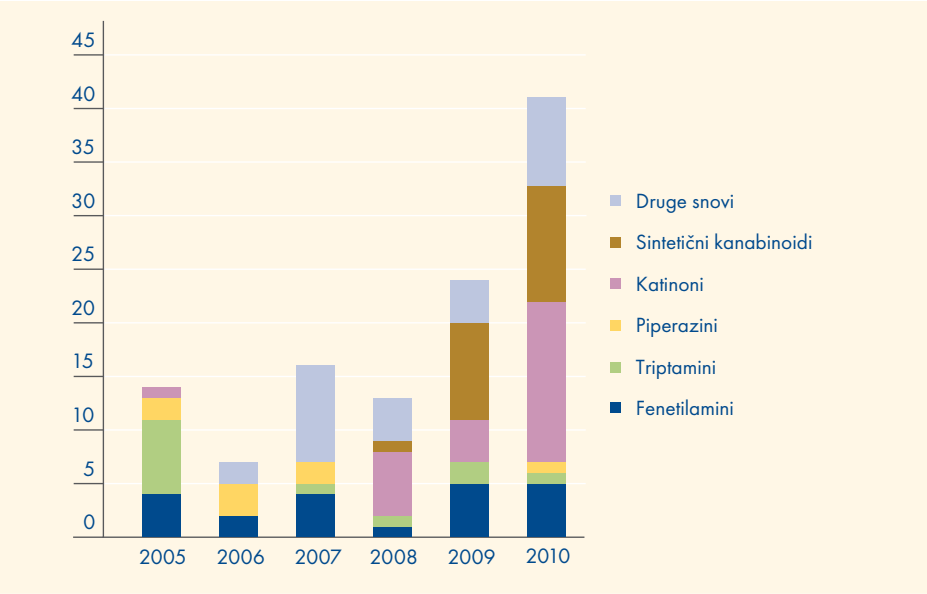
6. So drugi zakoni učinkoviti?

Nekatere evropske države uspešno uporabljajo druge zakone za zaustavitev proste distribucije nove droge. Ti zakoni temeljijo na usklajenih opredelitvah EU, ki bi jih že morali uporabljati v vseh državah članicah. Pri zaplembi izdelkov „spice", ki niso bili označeni v nacionalnem jeziku (Italija), in mefedrona, ki je bil označen kot sol za kopel ali hrana za rastline (Združeno kraljestvo), so se sklicevali na predpise, ki zahtevajo, da sta blago ali hrana, ki sta na prodaj, jasno in točno označena glede njune pričakovane rabe. Z uporabo v EU usklajene opredelitve zdravila za novo psihoaktivno snov lahko nacionalne zdravstvene agencije prepovedo njen nedovoljen uvoz, trženje ali distribucijo. Leta 2009 je Avstrija uvrstila izdelke „spice" v okvir nekazenske zakonodaje o zdravilih, in to se je izkazalo za učinkovito pri preprečevanju prostega trgovanja in distribucije izdelkov „spice" v Avstriji, pri čemer pa uporabniki niso inkriminirani. Uvozne prepovedi v Avstriji („spice") in Združenem kraljestvu (mefedron) so prispevale k zaustavitvi proste distribucije.

Dostop mladih do novih snovi je mogoče zmanjšati z uvedbo dovoljenj ali starostnih omejitev za prodajalne. To je lahko podobno kot pri urejanju prodaje alkohola in tobaka, drugi primeri pa vključujejo „coffee shop-e" na Nizozemskem ter prodajo butana in topil v Združenem kraljestvu.

Vsi ti pristopi sledijo nedavnim priporočilom Urada Združenih narodov za droge in kriminal, naj se poudarek da uveljavljanju zakonodaje za varovanje zdravja ter naj se pozornost posveti dobaviteljem namesto inkriminiranju uporabnikov.

Število novih psihoaktivnih snovi, prijavljenih v evropski sistem zgodnjega opozarjanja v skladu s Sklepom Sveta 2005/387/PNZ



Opozorilo: Sklep Sveta 2005/387/PNZ je začel veljati 21. maja 2005.
Vir: Evropski sistem zgodnjega opozarjanja.

Problem drog je serija kratkih poročil, ki jih objavlja Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (EMCDDA) s sedežem v Lizboni. Poročila izhajajo redno v 23 uradnih jezikih Evropske unije ter v norveščini in turščini. Jezik izvirnika je angleščina. Reprodukcija vsebine je dovoljena ob navedbi vira.

Brezplačen izvod lahko naročite na elektronskem naslovu: publications@emcdda.europa.eu

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

TD-AD-11-002-SL-C

Sklepne ugotovitve in pomisleki glede politike

1. **Odkrivanje in prepoznavanje novih psihoaktivnih snovi, ko se pojavijo na trgu, sta prva koraka pri ocenjevanju tveganj potencialno nevarnih novih drog in nazadnje pri vzpostavitvi nadzora nad njimi. Sposobnost izpolniti to nalogo je bistvena sestavina sistemov zgodnjega opozarjanja.**

2. **Sistemi ocenjevanja tveganja lahko omogočijo dokaze v podporo zakonodajnim postopkom. Rezultati so lahko točno in verodostojno sporočilo javnosti o tveganju zaradi škodljivosti zadevne snovi. Ciljno usmerjene raziskave so ključ do zagotovitve trdne dokazne osnove za ocenjevanje tveganja in stalno upravičenost nadzornih ukrepov.**

3. **Iskanje pravega ravnotežja med hitrostjo odzivanja na nove snovi na eni strani ter zadostnimi znanstvenimi dokazi in zakonodajnim nadzorom na drugi strani je pomemben cilj politike.**

4. **Zakonodaja o drogah bi se morala nanašati na snovi, ki pomenijo resno zdravstveno in socialno nevarnost. Drugi ukrepi se lahko povezujejo s preventivnimi programi za odvračanje od uporabe nenadzorovanih snovi, ki niso nujno varne.**

5. **Pomembno je proučiti, ali bi lahko želeni cilj dosegle z drugimi zakoni, ki so že na razpolago, kot so zakoni o varstvu potrošnikov in zakoni o zdravilih; hitrost odzivanja je lahko pomembnejša od strogosti. S prepovedjo uvoza je mogoče zmanjšati pritisk na lokalne mehanizme uveljavljanja.**

6. **Evropska komisija v sodelovanju z državami EU, EMCDDA in Europolom pripravlja novo zakonodajo za boljšo obravnavo nadzora nad novimi psihoaktivnimi snovmi po vsej EU.**

Ključni viri

EMCDDA (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami, Lizbona (http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html).

EMCDDA (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg.

EMCDDA (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami, Lizbona (http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb).

EMCDDA (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami, Lizbona (http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems).

EMCDDA (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg.

EMCDDA (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg.

Spletne informacije

Predstavitev drog EMCDDA:

BZP in drugi piperazini (BZP and other piperazines)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp

Sintetični kanabinoidi in „spice“ (Synthetic cannabinoids and ‚Spice‘)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids

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

Sintetični derivati kokaina (Synthetic cocaine derivatives)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives

Sklep Sveta 2005/387/PNZ o izmenjavi podatkov, oceni tveganja in nadzoru nad novimi psihoaktivnimi snovmi

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

Urad za publikacije

URADNI ZALOŽNIK: Urad za publikacije Evropske unije
© Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami, 2011
DIREKTOR: Wolfgang Götz
AVTORJI: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
UREDNIK: Peter Fay
GRAFIČNA ZASNOVA: Dutton Merryfield Ltd, Združeno kraljestvo
Printed in Belgium