emcdda.europa.eu

Fokus på narkotika

22

Informationsblad från Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk

ISSN 1681-6404

Åtgärder mot nya psykoaktiva substanser

Straffrätten bör klart beskriva vilka ämnen som står under kontroll, men upptäckten av ett psykoaktivt ämne som ligger utanför lagstiftningen kan möjliggöra för leverantörer att göra vinster med okänd risk för konsumenternas hälsa. Dessa ämnen kan sedan identifieras av myndigheterna och läggas till i listan över kontrollerade ämnen, och så börjar cykeln om igen. På senare tid har man lyckats syntetisera organiska kemikalier till låg kostnad. Sammantaget med informationsutbytet och försäljningsmöjligheterna via internet har detta lett till att nya psykoaktiva substanser blivit allmänt åtkomliga med en tidigare aldrig upplevd hastighet. De kan säljas i butiker i stadskärnor och på webbplatser som är enkla att lägga upp, där man specialiserar sig på allt som behövs för narkotikaanvändning. En ny drog kan därmed spridas snabbt, både nationellt och internationellt. De nya psykoaktiva substanserna dyker nu upp och sprids med en sådan hastighet att det innebär problem att hinna kontrollera en substans i ett land inom ramen för de etablerade lagstiftningsförfarandena. Leverantörerna gör stora vinster under de månader det tar för en ny substans att bli reglerad i strafflagen och medan man ännu håller på att fastställa riskerna med substansen i fråga. Beslutsfattarna kräver nya, snabbare och bättre sätt att kontrollera narkotika som skyddar folkhälsan och om möjligt också avskräcker leverantörerna från att ta fram en ny substans för att fortsätta cykeln.

Medlemsstaterna måste ha kapacitet att snabbt kunna identifiera och vetenskapligt bedöma de allt mer varierande och komplexa nya substanser som dyker upp på marknaden. Responsmekanismerna bör optimeras för att fungera ändamålsenligt och effektivt och skydda folkhälsan med minsta möjliga biverkningar. Narkotikalagstiftningen är ett av flera alternativ för att uppnå målet.

Wolfgang Götz,
direktör för ECNN

Definition

Ny psykoaktiv substans: Ny narkotika eller ett nytt psykotropt ämne, i rent tillstånd eller i ett preparat som inte kontrolleras av 1961 års allmänna FN-konvention om narkotiska preparat eller 1971 års FN-konvention om psykotropa ämnen, men som kan innebära ett hot mot folkhälsan jämförbart med de ämnen som finns förtecknade i dessa konventioner (rådets beslut 2005/387/RIF).

Viktiga frågor i korthet

1. Nya psykoaktiva substanser är svåra för kriminaltekniska laboratorier att upptäcka och identifiera. Det är tidskrävande, komplicerat och dyrt att testa produkter avseende okända eller oväntade ämnen. Detta kan göra att lagstiftning och brottsbekämpning inte hinner med.
2. Det är inte rättsligt möjligt att kriminalisera olaglig spridning av alla psykoaktiva substanser. Lagstiftningen kan därför bara reagera på ämnen när de väl dyker upp, den kan inte verka förebyggande.
3. Nya psykoaktiva substanser kan utgöra en risk för individers hälsa och folkhälsan samt även innebära sociala risker som påverkar samhället i vidare omfattning. När de först dyker upp på marknaden finns dock inga uppgifter om deras risker.
4. Det tar tid att lagstifta om att en substans ska regleras av narkotikalagarna. I vissa länder kan det ta över ett år.
5. Regleringen av en ny psykoaktiv substans kan få oavsiktliga och oönskade följder. Det kan stimulera till att man söker efter och börjar sälja ett ersättningspreparat som inte är reglerat och som kan vara ännu skadligare än föregångaren.
6. Andra regleringsmöjligheter kan vara snabbare men sakna de straffregler som ger avskräckande effekt och tydliggör hälsoriskerna. De kan kanske inte heller effektivt förebygga eller stoppa försäljning och spridning av en ny substans.

1. System för tidig varning

I Europa finns olika system för tidig varning om nya psykoaktiva substanser, såväl på EU-nivå som på nationell nivå. Det europeiska systemet för tidig varning infördes 1997, verkställs av ECNN och Europol och bygger på de nationella systemen. Det är ett multidisciplinärt nätverk som samlar in, bedömer och snabbt sprider information om nya droger och produkter som innehåller dessa droger. Under de senaste två åren har ett rekordstort antal nya ämnen upptäckts för första gången i Europa – 24 ämnen 2009 och 41 ämnen 2010 (se diagram). I dag övervakas omkring 150 ämnen på EU-nivå.

De nationella systemen för tidig varning har olika struktur och innehåll beroende på landets behov och prioriteringar, samtidigt som de uppfyller de villkor som det europeiska systemet kräver. De nationella systemen för tidig varning är olika över hela Europa, till exempel när det gäller den rättsliga grunden, under vilken myndighet de lyder (hälsa eller brottsbekämpning), geografisk täckning (lokal, regional eller nationell) och hur stora resurser de tilldelas. De kan också skilja sig åt i sammansättning och kapacitet. I vissa system för tidig varning ingår till exempel starka nätverk inom kriminalteknik och toxikologi, i en del kontrollerar man prover från användare och andra är kopplade till en mekanism för snabbinsatser. De nationella systemen för tidig varning kan förstärkas genom användning av kvantitativa indikatorer för drogerna, kvalitativ forskning och multidisciplinära informationskällor som till exempel sjukvårdsinrättningar, brottsbekämpande organisationer och oberoende forskare. De kan använda sig av de senaste framstegen inom analys och teknik och dra nytta av effektivt och snabbt informationsutbyte mellan alla parter.

2. Förebyggande kontroll

Vilka psykoaktiva substanser som regleras i strafflagen måste definieras klart och tydligt. Den underliggande principen, som kommer till uttryck i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och i en del nationella konstitutioner, är att ingen kan befinnas vara skyldig till brott om handlingen inte var olaglig när den utfördes. Med utgångspunkt från detta har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna beslutat att strafflagen specifikt måste beskriva vad som klassas som en lagöverträdelse. Detta skulle innebära att de ämnen som inte förtecknas i narkotikalagstiftningen inte heller regleras av denna.

Domstolens rättspraxis tillåter emellertid att vissa delar av brottet klargörs och ställs under den ursprungliga definitionen av brottet. I Irland och Storbritannien använder man generiska definitioner av familjer av kemiska ämnen som står under kontroll. Analoger eller derivat av de kontrollerade ämnena kan vara sådana ämnen som har liknande struktur eller effekt och täcker därför en större grupp ämnen än en generisk definition. Detta kan tillämpas på alla ämnen som regleras i narkotikalagstiftningen (som i Bulgarien och Norge), utvalda kategorier ämnen (Lettland och Malta) eller bara en liten grupp ämnen (Luxemburg). Vissa medlemsländer har emellertid meddelat att det skulle vara svårt för dem att genomföra en generisk definition eftersom det skulle kräva att den primära lagstiftningen måste ändras och eftersom det eventuellt skulle stå i strid med konstitutionella principer. Irland införde 2010 en lag som förbjuder försäljning av beroendeframkallande eller skadliga psykoaktiva ämnen avsedda för människor och Polen förbjöd marknadsföring av ersättningssubstanser. Det är ännu för tidigt för en fullständig utvärdering av åtgärden.

3. Riskbedömning

De flesta av EU:s medlemsländer har nationella system för att bedöma riskerna med nya psykoaktiva substanser. Inom systemen undersöks de nya substansernas hälsorisker och sociala risker i olika stadier, från tillverkning till försäljning och användning. Man kan också utvärdera risken för organiserad brottslighet och följderna av möjliga kontrollåtgärder. Sex av de 26 länder som lämnat uppgifter rapporterade att de inte hade något system för riskbedömning i sin rättsliga kontrollmekanism. I sex länder finns ett system för riskbedömning i narkotikalagstiftningen, i sju länder är det till hälften formaliserat och i ytterligare sju kan man göra en riskbedömning från fall till fall. I de flesta länder görs riskbedömningen av offentliga tjänstemän, men i fyra görs den av ett vetenskapligt organ (Ungern, Nederländerna, Österrike och Storbritannien).

Omkring hälften av medlemsländerna gör rättslig åtskillnad mellan substanserna beroende på hur skadliga de är. En riskbedömning kan underlätta noggrann klassificering och information till allmänheten om skadorna. Rapportering i medier om påstådda skador kan öka påtryckningarna om lagstiftningsåtgärder innan man känner till alla viktiga fakta. Eftersom det verkar som om relativt få personer använder de nya psykoaktiva substanserna måste man vara försiktig för att inte förlora i trovärdighet genom att överdriva riskerna. Endast ett fåtal länder verkar göra en ny bedömning av sin klassificering när nya uppgifter gjorts tillgängliga.

4. Snabbare processer – men övervakade

Den tid som går åt för att reglera en ny substans beror på vilket förfarande man tillgriper, vilken lagstiftning som tillämpas och vilka godkännanden som krävs. Ett komplicerat förfarande för att ändra en parlamentslag som kräver godkännande av statschefen tar till exempel längre tid än en enklare hantering där man ändrar en förordning som skrivs under av en minister. För att undvika denna typ av fördröjning har Tyskland och Nederländerna infört ett akutsystem som innebär att en substans kan regleras tillfälligt under ett års tid efter godkännande av en minister i stället för hela regeringen. Om förfarandet för permanent reglering inte slutförs inom ett år upphör restriktionen att gälla. Flera andra länder har system för omedelbara åtgärder för att ställa substanser under permanent kontroll genom att korta de fastställda samrådsperioderna under lagstiftningsprocessen. I Sverige finns en särskild lag, lagen om hälsofarliga varor,

genom vilken man snabbt kan klassa en substans där försäljning eller ägande medför allvarliga straffrättsliga påföljder medan myndigheterna överväger om substansen uppfyller definitionen på narkotika. I det senare fallet ska den föras in i förteckningen över kontrollerade droger. Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG innehåller krav på en tre månader lång granskningsperiod för nationella åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen, men detta krav kan frångås av skäl som rör folkhälsan eller säkerheten.

5. Oavsiktliga följder av kontrollåtgärderna

EU:s förfarande för riskbedömning tar hänsyn till de möjliga konsekvenserna av kontrollåtgärderna. Det kan handla om att de ämnen som sätts under kontroll ersätts av andra icke-kontrollerade ämnen – ibland med allvarligare effekter. Kontrollen av GHB (gamma-hydroxibutyrsyra) kan ha lett till ökad användning av dess kemiska och metaboliska prekursor GBL (gamma-butyrolakton) som är minst lika farligt som GHB. Efter det att man infört reglering av hallucinogena svampar som innehåller psilocin började en del återförsäljare erbjuda svampen *Amanita muscaria*, som har betydande toxicitetsrisker. När mefedron började kontrolleras i Europa började internetbutikerna att bjuda ut nafyron som ersättning. I stället för nafyron innehöll dock många prover en eller flera kontrollerade katinoner eller andra substanser som kemiskt skiljer sig från nafyron.

Det kan vara kostsamt att upprätthålla hög beredskap för nya droger, eftersom det kräver att man kan identifiera allt fler nya ämnen och forska kring risker och reaktioner på dessa. När nya psykoaktiva substanser läggs till i narkotikalagstiftningen krävs det även resurser för att verkställa åtgärder. De länder som i samtliga fall tillämpar denna metod löper risk att överbelasta sitt nationella system. Med detta i åtanke har vetenskapliga paneler för riskbedömning i Nederländerna och Storbritannien rekommenderat att man inte inför lagstiftningsåtgärder mot försäljning av vissa ämnen (hallucinogena svampar och kat) utan i stället i första hand använder sig av förebyggande program.

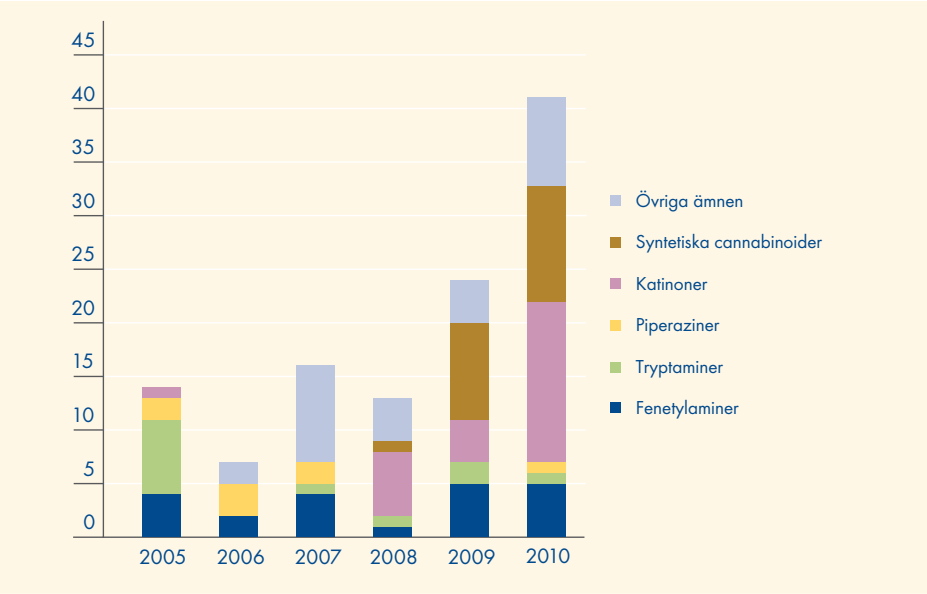
6. Har andra lagar någon effekt?

Vissa länder i Europa har framgångsrikt använt andra lagar för att stoppa den öppna handeln med en ny drog. Dessa lagar grundas på harmoniserade EU-definitioner som redan bör vara gällande i samtliga medlemsländer. Förordningar som kräver att varor eller livsmedel som bjuds ut till försäljning ska vara klart och korrekt märkta för den avsedda användningen har åberopats för beslagtagning av spice-produkter som inte märkts på landets språk (Italien) och mefedron som märkts som badsalt eller växtgödning (Storbritannien). Genom att tillämpa den harmoniserade EU-definitionen av ett läkemedel på en ny psykoaktiv substans kan nationella läkemedelsmyndigheter förbjuda olaglig import, försäljning och distribution. Österrike klassade 2009 spice-produkter under lagstiftningen för lagliga läkemedel, vilket visade sig vara effektivt för att stoppa den öppna försäljningen och distributionen av spice i Österrike och undvika att kriminalisera användarna. Importförbud i Österrike (spice) och Storbritannien (mefedron) bidrog till att stoppa den öppna distributionen.

Genom att kräva tillstånd eller sätta upp åldersgränser kan man begränsa unga personers tillgång till nya substanser. Åtgärderna kan vara av samma slag som de som reglerar försäljningen av alkohol och tobak. Andra exempel är så kallade coffee shops i Nederländerna och försäljning av butan och lösningsmedel i Storbritannien.

Alla dessa metoder följer de senaste rekommendationerna från FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå, enligt vilka man bör inrikta sig på att verkställa lagarna för att skydda hälsan och koncentrera sig på drogleverantörerna i stället för att kriminalisera användarna.

Antalet nya psykoaktiva substanser som anmälts till det europeiska systemet för tidig varning i enlighet med rådets beslut 2005/387/RIF



Observera: Rådets beslut 2005/387/RIF trädde i kraft den 21 maj 2005.
Källa: Europeiska systemet för tidig varning.

Fokus på narkotika är en serie informationsblad som ges ut av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) i Lissabon. Serien utkommer regelbundet på samtliga 23 officiella EU-språk samt norska och turkiska. Originalspråk: engelska.
Kopiering tillåten med angivande av källan.

För gratisabonnemang, skriv till följand e-postadress publications@emcdda.europa.eu

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

TD-AD-11-002-SV-C

Slutsatser och politiska överväganden

1. **De första stegen för att kunna bedöma riskerna med och därefter kontrollera potentiellt farliga nya droger är att upptäcka och identifiera nya psykoaktiva substanser så snart de dyker upp på marknaden. Detta är en viktig del av systemen för tidig varning.**

2. **System för riskbedömning kan bidra med fakta som stöder lagstiftningsprocessen. Resultaten kan sända ett tydligt budskap till allmänheten om risker och skador förknippade med ämnet i fråga. Målinriktad forskning är nyckeln till att kunna ta fram en säker faktagrund för riskbedömning och fortsatt kunna motivera kontrollåtgärderna.**

3. **Ett viktigt politiskt mål är att ha rätt balans mellan att å ena sidan snabbt kunna agera när nya substanser dyker upp och å andra sidan ha tillräckliga vetenskapliga belägg och tillräcklig lagstiftningskontroll.**

4. **Narkotikalagarna bör inriktas på substanser som utgör allvarliga hot mot hälsan och samhället. I kombination med förebyggande program kan även andra åtgärder vidtas för att avskräcka från användning av icke-kontrollerade ämnen vars säkerhet inte är känd.**

5. **Det är viktigt att undersöka om andra lagar redan finns som kan uppnå de önskade målen, exempelvis lagar om konsumentskydd och läkemedel. Det kan vara viktigare att man reagerar snabbt än med skärpa. Genom importförbud kan man minska trycket på lokala kontrollåtgärder.**

6. **I samarbete med EU-länder, ECNN och Europol håller Europeiska kommissionen på att ta fram ny lagstiftning för att få bättre kontroll över nya psykoaktiva ämnen i hela EU.**

Huvudkällor

ECNN (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html).

ECNN (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*. Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.

ECNN (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper. Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb).

ECNN (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems).

ECNN (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*. Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.

ECNN (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*. Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.

Information på internet

ECNN:s drogprofil:

BZP och andra piperaziner (BZP and other piperazines)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp

Syntetiska cannabinoider och "spice" (synthetic cannabinoids and "Spice")
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids

Syntetiska katinoner (synthetic cathinones)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones

Syntetiska kokainderivat (synthetic cocaine derivatives)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives

Rådets beslut 2005/387/RIF om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0387:SV:NOT

Publikationsbyrån

OFFICIELL UTGIVARE: Europeiska unionens publikationsbyrå
© Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, 2011
DIREKTÖR: Wolfgang Götz
FÖRFATTARE: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
REDAKTÖR: Peter Fay
GRAFIK: Dutton Merryfield Ltd, Storbritannien
Printed in Belgium