



emcdda.europa.eu

Fokus på narkotika

Udgivelse fra Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug

ISSN 1681-6315

Håndtering af nye psykoaktive stoffer

Da straffelovgivningen tydeligt bør definere stoffer, som er underlagt kontrol, kan opdagelsen af et psykoaktivt stof, som ikke er underlagt lovgivningsmæssig kontrol, gøre det muligt for leverandørerne at tjene penge på bekostning af en ukendt risiko for forbrugernes sundhed. Disse stoffer kan derefter identificeres af myndighederne og føjes til listen over kontrollerede stoffer, hvorefter cyklussen starter forfra. Med den seneste udvikling er det billigt at fremstille organiske kemikalier syntetisk, og kombineret med den informationsudveksling og de markedsføringsmuligheder, som internettet giver, bliver nye psykoaktive stoffer nu tilgængelige hurtigere end nogensinde. De kan markedsføres i

butikker, som har specialiseret sig i narkotikaudstyr i bycentre og hurtigt oprettede websteder, som hurtigt kan udbrede brugen af et nyt stof både nationalt og internationalt. Den hastighed, hvormed nye psykoaktive stoffer kan fremkomme og distribueres, er en udfordring for den etablerede procedure med at vedtage lovgivning for at kontrollere et stof i de enkelte lande. Leverandørerne tjener store summer i de måneder, det tager at underlægge et nyt stof straffelovgivningsmæssig kontrol, og mens de eventuelle risici i forbindelse med brugen af stoffet endnu ikke er fastlagt. Politikerne kræver nye, hurtigere og effektive metoder til at kontrollere narkotika,

som kan beskytte folkesundheden og om muligt afholde leverandørerne fra at finde et nyt stof til at fortsætte cyklussen.

Medlemsstaterne skal have kapacitet til hurtigt at identificere og videnskabeligt evaluere de stadig mere forskelligartede og komplekse nye stoffer, som fremkommer på markedet. Deres reaktionsmekanismer bør optimeres for at kunne reagere effektivt og beskytte folkesundheden med så få bivirkninger som muligt – kontrol i henhold til narkotikalovgivningen er en af mange muligheder i denne henseende.

Wolfgang Götz,
Direktør EMCDDA

Definition

Nyt psykoaktivt stof: Et nyt narkotisk stof eller et nyt psykotropt stof i ren form eller i et præparat, der ikke er medtaget i fortegnelserne i FN's enkeltkonvention af 1961 angående narkotiske midler eller FN's konvention af 1971 om psykotrope stoffer, og som kan udgøre en lignende trussel mod folkesundheden som de stoffer, der er anført i disse fortegnelser (Rådets afgørelse 2005/387/RIA).

Hovedemner kort fortalt

1. Kriminaltekniske laboratorier har ikke let ved at spore og identificere nye psykoaktive stoffer. Det er tidskrævende, kompliceret og dyrt at teste produkter for ukendte og uventede stoffer. Dette kan forhindre lovgivere og politi i at reagere målrettet og rettidigt.
2. Det er ikke juridisk muligt at kriminalisere distribution af alle psykoaktive stoffer, og lovgivningen kan derfor i stedet for at være proaktiv kun reagere på stoffer, i takt med at de fremkommer.
3. Nye psykoaktive stoffer kan udgøre en risiko for enkeltpersoners sundhed såvel som for folkesundheden samt en social risiko, som påvirker samfundet som helhed. Men når de første gang kommer på markedet, mangler der oplysninger om de dermed forbundne risici.
4. Den lovgivningsprocedure, som skal sikre, at et stof omfattes af narkotikalovgivningen, tager i visse lande over et år.
5. Kontrol med et nyt psykoaktivt stof kan have utilsigtede og uønskede konsekvenser. Det kan tilskynde til søgning efter og distribution af en erstatning, som ikke er underlagt kontrol, og som muligvis er endnu mere skadelig end forgængerer.
6. Andre kontrolmuligheder kan være hurtigere, men savner mulighederne for at sende samme budskab om afskrækkelse og sundhedsrisici. Desuden er de muligvis ikke så effektive i forhold til at forebygge eller standse en distribution af et nyt stof.

1. Tidlige varslingsystemer

I Europa findes der tidlige varslingsystemer for nye psykoaktive stoffer både på EU-plan og på europæisk plan. Det europæiske tidlige varslingsystem, som blev oprettet i 1997, er gennemført af EMCDDA og Europol og er baseret på nationale systemer. Det er et tværfagligt netværk, som samler, vurderer og hurtigt formidler oplysninger om nye stoffer og produkter, som indeholder nye stoffer. De seneste to år er et rekordstort antal nye stoffer blevet identificeret for første gang i Europa – 24 i 2009 og 41 i 2010 (se figur). I dag overvåges omkring 150 stoffer på EU-plan.

Nationale tidlige varslingsystemer har særlige strukturer eller komponenter, afhængigt af de specifikke nationale behov og prioriteter, men opfylder også det europæiske systems behov. De tidlige varslingsystemer har store forskelle på tværs af Europa, herunder retsgrundlag, placering i forvaltningen (inden for sundhed eller retshåndhævende organer), omfang (lokalt, regionalt eller nationalt) samt de tildelte ressourcer. Ligeledes kan deres sammensætning og kapacitet være forskellig. Visse tidlige varslingsystemer omfatter f.eks. stærke kriminaltekniske og toksikologiske netværk, nogle overvåger stikprøver indsamlet fra brugere, og nogle er forbundet til en hurtig reaktionsmekanisme. Nationale tidlige varslingsystemer kan styrkes ved hjælp af kvantitative indikatorer for narkotikaovervågning, kvalitativ forskning og tværfaglige oplysningskilder, som f.eks. udbydere af sundhedstjenester, retshåndhævelsesorganisationer og uafhængige forskere. De kan bruge de seneste analytiske og teknologiske fremskridt og kan drage fordel af effektiv og rettidig udveksling af oplysninger mellem alle partnere.

2. Proaktiv kontrol

Psykoaktive stoffer, som kontrolleres i henhold til straffelovgivningen, skal været klart definerede. Det underliggende princip, som er knæsat i den europæiske konvention om menneskerettigheder og i visse nationale

forfatninger, er, at ingen kan findes skyldige i en overtrædelse, som ikke var strafbar på det pågældende tidspunkt. På baggrund heraf bestemte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at strafferet skal være specifik, når den klassificerer en lovovertrædelse. Det betyder, at stoffer, som ikke er beskrevet i narkotikalovgivningen, ikke er kontrolleret af denne.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis tillader imidlertid, at visse elementer af overtrædelsen præciseres og indbringes under overtrædelsens oprindelige definition. Generiske definitioner af kemiske familier af stoffer underlagt kontrol anvendes af Det Forenede Kongerige og Irland. Analogier eller derivater af stoffer, som er underlagt kontrol, kan være stoffer, som har tilsvarende strukturer eller virkninger og derfor dækker en længere række stoffer end en generisk definition. De kan anvendes på alle stoffer, som er underlagt kontrol i henhold til narkotikalovgivningen (som f.eks. i Bulgarien og Norge), udvalgte kategorier (Lettland, Malta) eller blot en lille gruppe (Luxembourg). Nogle medlemsstater rapporterede imidlertid, at det ville være et problem for dem at gennemføre en generisk definition, da dette ville kræve ændringer af den primære lovgivning eller kunne være i strid med forfatningsmæssige principper. I 2010, indførte Irland lovgivning, som forbyder salg af alle afhængighedsskabende eller skadelige psykoaktive stoffer til konsum, og Polen forbød markedsføring af »erstatningsstoffer«. Det er for tidligt at evaluere denne fremgangsmåde fuldt ud.

3. Risikovurdering

De fleste EU-medlemsstater har et nationalt system til vurdering af de risici, som følger af nye psykoaktive stoffer. Disse systemer undersøger de sundhedsmæssige og sociale risici, som nye stoffer udgør på de forskellige stadier fra fremstilling over handel til brug. De kan endvidere evaluere, om der er organiseret kriminalitet involveret, og konsekvenserne af eventuelle kontrolforanstaltninger. Ud af 26 lande, som der fandtes oplysninger for, rapporterede de seks, at de ikke havde et

risikovurderingssystem som en del af den juridiske kontrolprocedure. Der henvises direkte til et risikovurderingssystem i narkotikalovgivningen i seks lande, et halvformelt system i syv, og i yderligere syv findes et ad hoc-system. I størstedelen af landene udøves det af tjenestemænd, men af et uafhængigt videnskabeligt organ i fire (Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Ungarn og Østrig).

Omkring halvdelen af EU's medlemsstater skelner juridisk mellem stoffer, alt efter hvilken skade de forvolder, og en risikovurdering kan hjælpe med en præcis klassificering og formidling af skaden til offentligheden. Mediernes rapporter om skader kan øge presset for lovgivningsmæssig kontrol, inden de vigtigste kendsgerninger kendes. Men da det tyder på, at det er relativt få, der anvender psykoaktive stoffer, er det vigtigt, at man ikke mister troværdighed ved at overdrive risikoen ved dem. Nogle få lande revurderer præcisionen af deres klassifikation på et senere tidspunkt, når der foreligger nye oplysninger.

4. Hurtigere, men overvågede processer

Den tid, det tager at underlægge et nyt stof kontrol, afhænger af den fulgte procedure, arten af den involverede lovgivning og det krævede godkendelsesniveau. En kompliceret procedure om ændring af parlamentarisk lovgivning, som kræver godkendelse fra statsoverhovedet, tager f.eks. længere tid end en enkelt procedure om ændring af en bekendtgørelse, som er underskrevet af en minister. For at håndtere proceduremæssige forsinkelser har Nederlandene og Tyskland oprettet varslingsystemer, som gør det muligt at underlægge et stof midlertidig kontrol i et år med godkendelse fra en enkelt minister i stedet for regeringen. Hvis proceduren for permanent kontrol ikke følges inden for et år, bortfalder restriktionen. Flere andre lande har faste tracksystemer, hvor stoffer omfattes af permanent kontrol ved at forkorte de definerede høringsperioder under lovgivningsprocessen. I Sverige tillader en særskilt lov, lov om sundhedsfarlige

produkter, at et stof hurtigt klassificeres som underlagt alvorligt strafansvar for salg eller besiddelse, mens myndighederne overvejer, om det opfylder definitionen af »narkotika« og i så fald skal opføres som et stof, der er underlagt kontrol. I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF kræver nationale foranstaltninger, som begrænser handel internt i Fællesskabet, tre måneders varsel, men dette kan frafalde af alvorlige folkesundheds- eller sikkerhedsmæssige årsager.

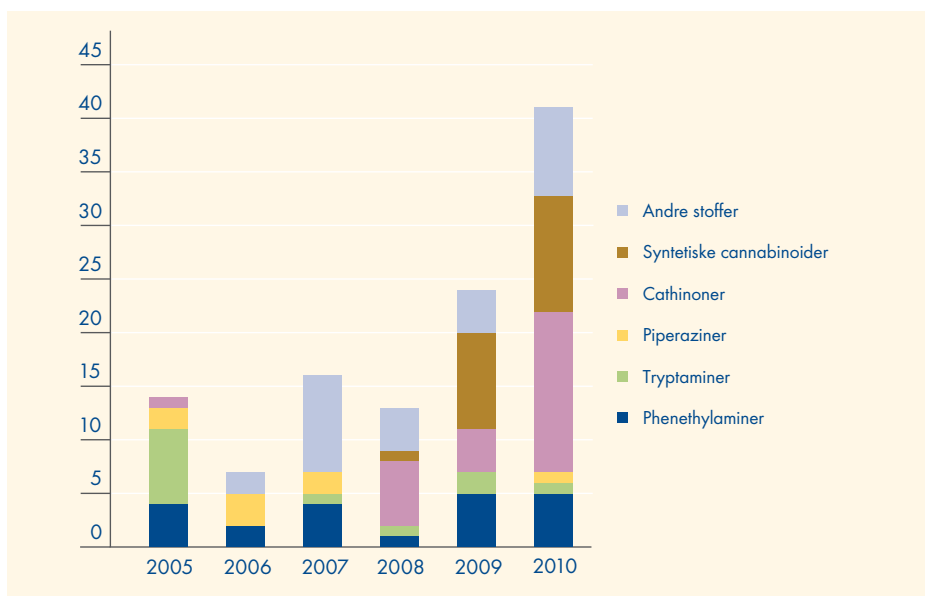
5. Utsigtede konsekvenser af kontrol

I EU's risikovurderingsprocedure vurderes de mulige konsekvenser af kontrolforanstaltninger, herunder at det nyligt kontrollerede stof erstattes af et andet ikkekontrolleret stof – ind imellem et stof med mere alvorlige virkninger. Eksempelvis kan kontrol med GHB (gamma-hydroxy-butyrat) have medført en stigning i anvendelsen af dens kemiske og metaboliske forløber GBL (gamma-butyrolactone), som er mindst lige så farlig som GHB. Efter at hallucinogene svampe indeholdende psilocin blev underlagt

kontrol, begyndte nogle forhandlere at tilbyde svampen *Amanita muscaria*, som har en betydelig toksicitetsrisiko. Da mephedrone blev underlagt kontrol i Europa, begyndte forhandlere på internettet at annoncere med naphyrone som erstatning. I stedet for naphyrone indeholdt mange prøver et eller flere cathinoner eller andre stoffer, som kemisk ikke er forbundet med naphyrone.

Det kan være dyrt at have et forhøjet beredskab for nye stoffer, da dette kræver identificering af et stadigt større antal nye stoffer og forskning i disses risici og reaktioner. Hvis nye psykoaktive stoffer skal underlægges narkotikalovgivning, kræves der ligeledes ressourcer til håndhævelse. De lande, der under alle omstændigheder anvender denne tilgang, kan løbe en risiko for at overbelaste deres nationale system. Med dette in mente har videnskabelige risikovurderingspaneler i Det Forenede Kongerige og Nederlandene talt imod strafferetlig kontrol af visse stoffer (hallucinogene svampe og khat) og i stedet talt for forebyggende programmer.

Antal nye psykoaktive stoffer meddelt det europæiske tidlige varslingsystem i henhold til Rådets afgørelse 2005/387/RIA



NB: Rådets afgørelse 2005/387/RIA trådte i kraft den 21. maj 2005.
 Kilde: Europæisk tidligt varslingsystem.

6. Er andre love effektive?

Visse europæiske lande har med stor succes anvendt andre love til at bremse den åbenlyse distribution af et nyt stof. Disse love er baseret på harmoniserede EU-definitioner, som allerede bør være gældende i alle medlemsstater. Bekendtgørelser med krav om, at varer eller fødevarer, der udbydes til salg, er klart og tydeligt mærket i forhold til deres forventede brug, er gjort gældende i forbindelse med konfiskering af Spiceprodukter, som ikke er mærket på det nationale sprog (italiensk), samt mephedrone mærket som badesalt eller plantegødning (Det Forenede Kongerige). Ved at anvende den harmoniserede EU-definition af et lægemiddel på et nyt psykoaktivt stof kan nationale lægemiddelstyrelser forbyde ulovlig import, markedsføring eller distribution deraf. I 2009 klassificerede Østrig Spiceprodukter i henhold til den ikkestrafferetlige lægemiddellovgivning, og dette viste sig at være effektivt med hensyn til at standse den åbne markedsføring og distribution af Spice i Østrig og samtidig undgå at kriminalisere brugere. Importforbud i Østrig (Spice) og Det Forenede Kongerige (mephedrone) bidrog til at standse den åbenlyse distribution.

Unge menneskers adgang til nye stoffer kan reduceres gennem licenser eller aldersbegrænsninger på salgssteder. Disse kan minde om dem, der gælder for salg af alkohol og tobak, men andre eksempler omfatter »coffee shops« i Nederlandene og salg af butan og opløsningsmidler i Det Forenede Kongerige.

Alle disse tilgange følger de seneste henstillinger fra FN's Kontor for Narkotika og Kriminalitet om at lægge vægt på lovgivning, som beskytter sundheden og koncentrerer sig om leverandører i stedet for at kriminalisere alle brugere.

Fokus på narkotika er en række strategidokumenter, som udgives af Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN), som ligger i Lissabon. Strategidokumenterne udgives regelmæssigt på Den Europæiske Unions 23 officielle sprog plus norsk og tyrkisk. Originalsprog: engelsk. Gengivelse er tilladt med kildeangivelse.

Ønsker du et gratis abonnement, kan vi kontaktes via e-mail på: publications@emcdda.europa.eu

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

Konklusioner og strategiske overvejelser

1. Sporing og identificering af nye psykoaktive stoffer, i takt medet, er første skridt i forhold til at vurdere risikoen ved og i sidste ende kontrollere potentielt farlige nye stoffer. Kapaciteten til at håndtere denne opgave er en vigtig del af et tidligt varslingsystem.
2. Risikovurderingssystemer kan være bevis til støtte for lovgivningsprocessen. Resultaterne kan sende et præcist og troværdigt budskab til offentligheden om risikoen for skade i forbindelse med stoffet. Målrettet forskning er vigtig for at sikre et fast bevisgrundlag for risikovurdering og løbende retfærdiggørelse af kontrolforanstaltninger.
3. Det er et vigtigt politisk mål at finde den rette balance mellem en hurtig reaktion på nye stoffer på den ene side og tilstrækkelige videnskabelige beviser og lovgivningsmæssig overvågning på den anden.
4. Narkotikalovgivning bør omhandle stoffer, som udgør en alvorlig sundhedsmæssig og social trussel. Andre foranstaltninger kombineret med forebyggelsesprogrammer kan også anvendes for at afholde fra brugen af ikke-kontrollerede stoffer, som ikke nødvendigvis er sikre.
5. Det er vigtigt at overveje, om det samme mål kan nås med anden lovgivning, som allerede findes, som f.eks. forbrugerbeskyttelseslovgivning og lægemiddellovgivning. En hurtig reaktion kan være vigtigere end stregthed. Importforbud kan mindske presset på lokale håndhævelsesmekanismer.
6. Europa-Kommissionen arbejder sammen med EU-medlemsstater, EMCDDA og Europol om en ny lovgivning, der skal sikre en bedre kontrol med nye psykoaktive stoffer i hele EU.

Vigtigste kilder

EONN (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, Lissabon (<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html>).

EONN (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Kontoret for Den Europæiske Unions Officielle Publikationer, Luxembourg.

EONN (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, Lissabon (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb>).

EONN (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, Lissabon (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems>).

EONN (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg.

EONN (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg.

Webinformation

EMCDDA's narkotikaprofiler:

BZP og andre piperaziner (BZP and other piperazines)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp>

Syntetiske cannabinoider og »Spice« (Synthetic cannabinoids and »Spice«)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids>

Syntetiske cathinoner (Synthetic cathinones)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones>

Syntetiske kokainderivater (Synthetic cocaine derivatives)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives>

Rådets afgørelse 2005/387/RIA om udveksling af oplysninger om risikovurdering af og kontrol med nye psykoaktive stoffer

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



Publikationskontoret

OFFICIEL UDGIVER: Den Europæiske Unions Publikationskontor
© Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, 2011
DIREKTØR: Wolfgang Götz
FORFATTERE: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
REDAKTØR: Peter Fay
GRAFISK DESIGN: Dutton Merryfield Ltd, Det Forenede Kongerige
Printed in Belgium