



emcdda.europa.eu

Narkootikumid

Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse infoleht

ISSN 1725-8499

Reageerimine uutele psühhoaktiivsetele ainetele

Et kriminaalõigusega peaksid kõik kontrollitud ained olema selgelt määratletud, siis on tarnijatel võimalik kasumit teenida selliste psühhoaktiivsete ainete avastamise kaudu, mis jäävad õigusliku reguleerimise alt välja ning mille ohtlikkus tarbija tervisele ei ole veel teada. Ametiasutused võivad sellised ained hiljem tuvastada ja lisada need reguleeritavate ainete loetellu ning nii algab tsükkel otsast peale. Hiljutised suundumused, mis võimaldavad orgaanilisi kemikaale odavalt sünteesida, ning teabevahetuse ja turustamise võimalused, mida pakub internet, on muutnud uued psühhoaktiivsed ained võrreldes varasemaga paremini kättesaadavaks. Neid turustatakse

narkootikumidega seotud vahendite müümisega tegelevates kesklinna kauplustes ning väikse vaevaga loodavate veebilehtede kaudu, mis aitavad kaasa uue narkootikumi tarbimise kiirele riigisisesele ja rahvusvahelisele levikule. Kiirus, millega praegu luuakse ja levitatakse uusi psühhoaktiivseid aineid, paneb proovile neid aineid reguleerivate õigusaktide kehtestamise korra mis tahes riigis. Kuude jooksul, mis kuluvad uue aine üle kontrolli saavutamisele kriminaalõiguse abil ja selle kasutamisega seotud riskide määratlemisele, teenivad tarnijad suuri kasumeid. Poliitikakujundajad nõuavad uusi, kiiremaid ja tõhusamaid narkootikumide reguleerimise viise, mis kaitseksid

rahvatervist ja võimaluse korral takistaksid tarnijatel tsükli jätkamiseks uue aine leidmist.

Liikmesriigid peaksid suutma uusi, üha mitmekesisemaid ja keerukamaid turule ilmutavaid aineid kiiresti tuvastada ja teaduslikult hinnata. Nende optimeeritud reageerimismehhanismid peaksid aitama rahvatervist tõhusalt ja tulemuslikult kaitsta, vähendades kahjulikud tagajärjed miinimumini; narkoseadusega ettenähtud reguleerimine on üks selle eesmärgi saavutamise vahend.

Wolfgang Götz,
EMCDDA direktor

Mõiste

Uus psühhoaktiivne aine: uus narkootikum või psühhotroopne aine, puhtal kujul või valmisseguna, mida ei reguleerita ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtse konventsiooniga või ÜRO 1971. aasta psühhotroopsete ainete konventsiooniga, kuid mis võib ohustada rahvatervist samal määral, nagu seda teevad nimetatud konventsioonides loetletud ained (nõukogu otsus 2005/387/JSK).

Lühidalt põhiteemadest

1. Kohtumediitsiinilaboritel ei ole uusi psühhotroopseid aineid lihtne avastada ega tuvastada. Tundmatuid või ettenägematud aineid sisaldavate toodete testimine on aeganõudev, keeruline ja kallis. See võib takistada seadusandjate ja õiguskaitseorganite sihipärast ja õigeaegset reageerimist.
2. Õiguslikult ei ole võimalik kõikide psühhoaktiivsete ainete loata levitamist kriminaliseerida ning seetõttu on ennetamise asemel võimalik võtta vastu uusi aineid reguleerivaid õigusakte alles pärast nende väljailumist.
3. Uued psühhoaktiivsed ained võivad ohustada nii üksikisiku kui ka rahva tervist ning kujuneda üldsust laiemalt mõjutavaks sotsiaalseks ohuks. Kuid nende esmakordsel turule ilmutamisel ei teata veel midagi nendega seotud riskide kohta.
4. Õigusloomega seotud menetlus, mida on tarvis selleks, et olemasolevad narkoseadused hõlmaksid ka uut ainet, võtab aega, ning mõnes riigis kulub sellele rohkem kui aasta.
5. Uue psühhoaktiivse aine reguleerimisel võivad olla ettenägematud ja ebasoovitavad tagajärjed. See võib ergutada otsima ja levitama asendusainet, mis ei kuulu reguleeritavate ainete nimekirja, kuid võib olla oma eelkäijast veelgi kahjulikum.
6. Muud reguleerimisvõimalused on küll kiiremad, kuid ei võimalda määrata karistusi, mis edastaksid karistamisega samaväärse sõnumi aine leviku tõkestamise ja ainega seotud terviseriskide kohta. Ka ei pruugi need olla piisavalt tõhusad uue aine kasutuselevõtu vältimiseks või selle turustamise ja levitamise peatamiseks.

1. Varajase hoiatamise süsteem

Uute psühhoaktiivsete ainete eest varajase hoiatamise süsteem toimib Euroopas nii Euroopa Liidu kui ka riikide tasandil. EMCDDA ja Europol asutasid Euroopa varajase hoiatamise süsteemi 1997. aastal ning selle aluseks on riiklikud süsteemid. See on multidistsiplinaarne võrgustik, mis kogub, hindab ja levitab kiiresti teavet uute narkootikumide ja neid sisaldavate toodete kohta. Viimase kahe aasta jooksul on Euroopas tuvastatud rekordiline arv uusi aineid: 2009. aastal 24 ja 2010. aastal 41 (vt graafikut). Euroopa Liidu tasandil on praegu järelevalve all ligikaudu 150 ainet.

Riikide varajase hoiatamise süsteemidel on nende vajadustest ja prioriteetidest tulenevalt erinevad struktuurid ja koostisosad, kuid nende abil rahuldatakse ka Euroopa süsteemi vajadusi. Euroopa riikide varajase hoiatamise süsteemid erinevad üksteisest mitme aspekti poolest, sealhulgas nende õiguslik alus, paigutus valitsusstruktuurides (tervishoiu- või õiguskaitseorganites), hõlmavus (kohalik, piirkondlik ja riiklik) ja vahendite eraldamine. Kõnealused süsteemid võivad erineda ka ülesehituse ja suutlikkuse poolest, näiteks hõlmab mõni varajase hoiatamise süsteem hästi väljaarendatud kohtumeditiini- ja toksikoloogiavõrgustikke, mõni hoiab silma peal tarbijatel kogutud proovidel ja mõni on seotud kiirreageerimismehhanismidega. Riiklike varajase hoiatamise süsteemid võivad tugevdada narkootikumide seire kvantitatiivsed näitajad, kvalitatiivsed teadusuuringud ja sellised multidistsiplinaarsed teabeallikad nagu tervishoiuteenuste pakkujad, õiguskaitseasutused ja teadlased. Neis võidakse kasutada analüütilisi ja tehnoloogilisi uuendusi ning osatakse hinnata kõikide partnerite vahelisest tõhusast ja õigeaegsest teabevahetusest saadavat kasu.

2. Ennetav reguleerimine

Psühhoaktiivsed ained, mille suhtes kohaldatakse kriminaalõigust, peavad olema selgelt määratletud. Seejuures võetakse aluseks Euroopa inimõiguste konventsioonis

ja mõne riigi konstitutsioonis sätestatud põhimõtte, mille kohaselt ei saa kedagi süüdi mõista õiguserikkumise eest, mis ei olnud selle sooritamise ajal kuritegu. Sellest lähtudes täpsustas Euroopa Inimõiguste Kohus, et kriminaalõiguses peab olema täpselt määratletud, milline tegu liigitatakse õiguserikkumiseks. Seega ei reguleerita narkoseadusega aineid, mida ei ole selles loetletud.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika lubab siiski õiguserikkumise teatavaid elemente selgitada ja kohaldada nende suhtes õiguserikkumise esialgset määratlust. Iirimaa ja Ühendkuningriik kasutavad reguleeritavate ainete kemikaaliderühmade üldisi määratlusi. Üldist määratlust võidakse täiendada analoogide või derivaatidega, millel on reguleeritud narkootikumidega sarnane struktuur või mõju; seda põhimõtet võidakse kohaldada kõigi narkoseadusega reguleeritud ainete (Bulgaaria, Norra), valitud ainekategooriate (Läti, Malta) või üksnes väikeste ainerühmade (Luksemburg) suhtes. Mõni liikmesriik on siiski teatanud, et üldise määratluse rakendamine tekitab neile raskusi, kuna see nõuab esmaste õigusaktide muutmist või on vastuolus põhiseadusega. Hiljuti muutis oma õigusakte Iirimaa, kes keelas 2010. aastal mis tahes sõltuvust tekitava või kahjuliku psühhoaktiivse aine müügi inimtarbimise eesmärgil, ja Poola keelas asendusaine turundamise. Praegu on veel liiga vara sellele lähenemisviisile igakülgselt hinnangut anda.

3. Riskihindamine

Enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides on olemas riiklikud süsteemid uute psühhoaktiivsete ainete seire ja riskide hindamiseks. Nende süsteemide raames hinnatakse tervise- ja sotsiaalseid riske, mida uued ained tootmise, salakaubitsemise ja tarbimise erinevatel tasanditel tekitavad. Neid võidakse kasutada ka organiseeritud kuritegevuse võimaliku osaluse ja reguleerimismeetmete tagajärgede hindamiseks. 26 riigist, kelle kohta on teave olemas, jätsid kuus riiki teatamata, kas riskihindamissüsteem on nende õigusliku reguleerimismenetluse osa. Kuue riigi

narkoseadustes viidati otsesõnu riskihindamissüsteemile, seitsmes riigis on süsteemi kasutamine pooleldi ametlik ja ülejäänud seitsmes riigis kasutatakse seda vastavalt vajadusele. Enamikus riikides käitavad süsteemi ametnikud, kuid neljas riigis (Ungari, Madalmaad, Austria, Ühendkuningriik) tegeleb sellega iseseisev teadusasutus.

Umbes pooled Euroopa Liidu liikmesriigid eristavad aineid kahjude põhjal, mida need võivad tekitada, ning riskihindamine aitab kahjusid täpselt liigitada ja avalikkust neist teavitada. Meedia teated väidetava kahju kohta võivad suurendada survet õigusliku regulatsiooni kehtestamiseks juba enne, kui peamised faktid on teada. Kuna paljud asjaolud viitavad sellele, et uute psühhoaktiivsete ainete kasutajaid on suhteliselt vähe, ei tohiks usaldusväärset riskide ületähtsustamisega ohtu seada. Näib, et mõni riik hindab oma loetelu uuesti üle pärast seda, kui uus teave muutub kättesaadavaks.

4. Järelevalve all toimuvad protsessid kiiremini

Uue aine reguleerimiseks kuluv aeg sõltub kasutatud menetlusest ja seaduse olemusest ning nõutavast kooskõlastatuse tasemest. Parlamentaarse seaduse muutmise keerukas menetlus, mis nõuab riigipea nõusolekut, võtab näiteks rohkem aega kui lihtne määruse muutmise menetlus, mille korral on vaja vaid ühe ministri allkirja. Menetlemisel tekkivate viivituste mõju vähendamiseks on Saksamaa ja Madalmaad loonud kiirreageerimissüsteemid, mis võimaldavad võtta aine aastaks ajutise kontrolli alla mitte kogu valitsuse, vaid ainult ühe ministri heakskiidul; piirang muutub kehtetuks, kui ühe aasta jooksul ei suudeta püsikontrolli kehtestada. Mitu riiki kasutab ainete üle püsikontrolli kehtestamiseks kiirmenetluse süsteemi, mille puhul lühendatakse õigusloomeprotsessis ettenähtud konsulteerimisperioodi. Rootsi on vastu võtnud tervisele ohtlike kaupade seaduse, mis võimaldab aine kiiresti liigitada ning kohaldada keelatud aine müügi või omamise eest raske teo eest määratavaid

kriminaalkaristusi, samal ajal kui ametiasutused alles kaaluvad, kas kõnealune aine vastab „narkootikumi“ määratlusele ning kas see tuleks kanda reguleeritavate narkootiliste ainete nimekirja. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 98/34/EÜ nõutakse kolmekuulist etteteatamisperioodi riiklike meetmete korral, mis piiravad ühendusesisest kaubandust – selle sätte võib kohaldamata jätta, kui selleks on kaalukad rahvatervise või turvalisusega seotud põhjused.

5. Reguleerimise soovimatud tagajärjed

Euroopa Liidu riskihindamismenetluse käigus kaalutakse reguleerimismeetmete võimalikke tagajärgi, milleks võib olla äsja reguleeritud aine asendumine teise ainega, mida ei reguleerita, kuid millel võib olla isegi tõsisem mõju. Näiteks GHB (gammahüdroksübutüraathape) reguleerimine võib viia tema keemilise ja metaboolse lähteaine GBL (gammabütürolaktoon) kasutamise suurenemisele, mis on vähemalt sama ohtlik

kui GHB. Pärast psilotsiini sisaldavate hallutsinogeensete seente reguleerimist hakkasid mõned jaemüüjad pakkuma seent *Amanita muscaria*, millega kaasneb tõsine toksilisuse risk. Kui Euroopas lisati reguleeritavate ainete nimekirja mefedroon, hakkasid veebis tegutsevad jaemüüjad reklaamima selle asendusainena nafürooni. Kuid nafürooni asemel sisaldasid paljud proovid ühte või mitut reguleeritud katinooni või mõnda muud nafürooniga keemiliselt mitteseotud ainet.

Kõrgendatud valvsuse säilitamine uute narkootiliste ainete suhtes võib olla kallis, sest see nõuab üha suurema hulga uute ainete tuvastamist ning nendega seotud ohtude ja neile reageerimise viiside uurimist. Uute psühhoaktiivsete ainete reguleerimine narkoseadustega nõuab ka jõustamiseks vajalikke vahendeid. Seda lähenemisviisi järjepidevalt rakendavates riikides võib tekkida riikliku süsteemi ülekoormamise oht. Seda silmas pidades on Madalmaade ja Ühendkuningriigi teaduslikud riskihindamiskomisjonid soovitanud teatavate ainete (vastavalt hallutsinogeensed seened

ja katataimed) tarnimise eest kriminaalkorras karistamise asendada ennetusprogrammides osalemisega.

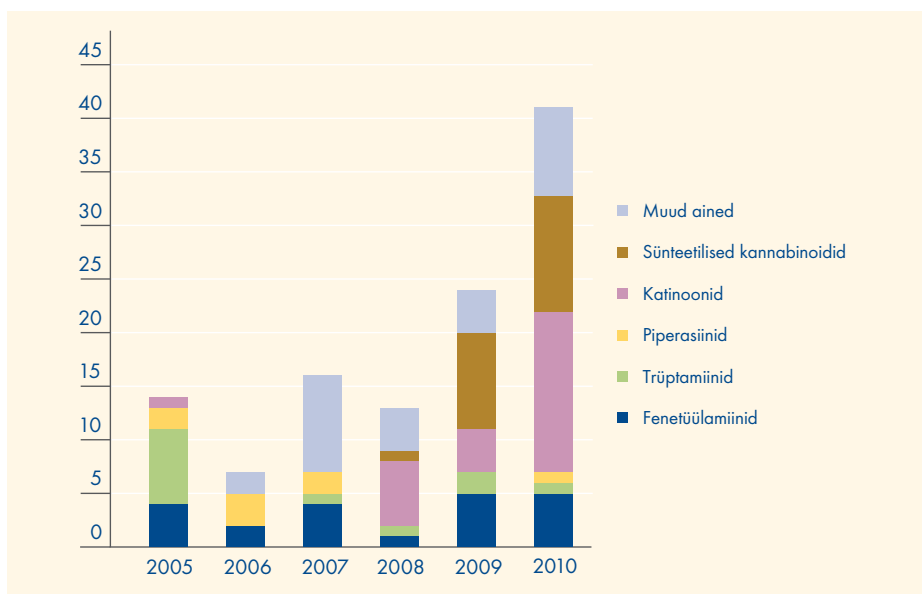
6. Kas muud seadused on tõhusad?

Mõni Euroopa riik on uue narkootikumi avaliku levitamise peatamiseks edukalt kasutanud ka muid seadusi. Need seadused põhinevad Euroopa Liidu ühtlustatud määratlustel, mis peaksid juba kõikides liikmesriikides kasutusel olema. Eeskirju, millega nõutakse müüdavate kaupade või toiduainete selget ja täpset märgistamist nende eeldatavat kasutust silmas pidades, on kasutatud riigikeeles märgistamata Spice-toodete (Itaalia) ning vannisoolana või taimetoiduna märgistatud mefedrooni (Ühendkuningriik) konfiskeerimiseks. Riiklikud meditsiinasutused saavad uue psühhoaktiivse aine loata importimise, turustamise või levitamise keelata, kohaldades selle suhtes Euroopa Liidu ühtlustatud ravimimääratlust. 2009. aastal allutas Austria Spice-tooted ravimeid käsitlevatele õigusaktidele, mille suhtes ei kohaldata kriminaalõigust, ning see aitas tõhusalt peatada Spice'i avaliku turustamise ja levitamise Austrias, seejuures tarbijaid kriminaliseerimata. Impordikeelud Austrias (Spice) ja Ühendkuningriigis (mefedroon) aitasid peatada aine avaliku levitamise.

Noorte inimeste juurdepääsu uutele ainetele saab vähendada müügikohtade litsentseerimise või vanusepiiranguga. Need võivad olla samasugused nagu alkoholi ja tubaka müügi korral, või teistsugused, näiteks Madalmaade *coffee shop*'id ning butaani ja lahustiite müük Ühendkuningriigis.

Kõigi nende lähenemisviiside korral on järgitud ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo hiljutisi soovitusi, mille kohaselt tuleks pöörata põhitähelepanu tervisekaitseseaduste jõustamisele ja keskenduda pigem tarnijatele kui kriminaliseerida kõik kasutajad.

Euroopa varajase hoiatamise süsteemile nõukogu otsuse 2005/387/JSK kohaselt teatatud uute psühhoaktiivsete ainete arv



Narkootikumid on narkopoliitika infoleht, mida annab regulaarselt välja Lissabonis asuv Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA). Leht ilmub kolm korda aastas Euroopa Liidu 23 ametlikus keeles ning norra ja türgi keeles. Väljaande originaalkeel on inglise keel. Algallikale viitamisel on väljaande sisu kasutamine lubatud.

Väljaande tasuta tellimiseks võite palun ühendust elektronposti aadressil: publications@emcdda.europa.eu

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

Järeldused ja ettepanekud

1. Uute psühhoaktiivsete ainete avastamine ja tuvastamine nende turule ilmumisel on esimeseks sammuks uute potentsiaalselt ohtlike narkootikumidega seotud riskide hindamisel ja lõppkokkuvõttes ka nende reguleerimisel. Selle ülesande täitmise edukus oleneb olulisel määral varajase hoiatamise süsteemist.
2. Riskihindamissüsteemid võimaldavad saada tööendeid, mida saab kasutada õigusloomeprotsessi toetamiseks. Saadud tulemused võivad anda avalikkusele täpset ja usaldusväärset teavet kõnealuste ainete seotud ohtude kohta. Riskihindamise jaoks vajaliku usaldusväärse tõendibaasi loomise ja reguleerimismeetmete jätkuva põhjendamise seisukohalt on kõige kindlam korraldada asjakohane sihtuuring.
3. Õige tasakaalu saavutamine ühelt poolt uutele ainetele reageerimise paindlikkuse ja teiselt poolt piisavate teaduslike tõendite ja õigusliku järelevalve vahel on oluline poliitika eesmärk.
4. Narkoseadused peaksid käsitlema aineid, mis kujutavad endast tõsist tervise- ja sotsiaalset ohtu. Samuti võib võtta muid meetmeid, kombineerides neid ennetusprogrammidega, mille eesmärk on hoida noored inimesed eemal ainetest, mida ei reguleerita ja mis võivad neile ohtlikud olla.
5. Oluline on kaaluda, kas muude, juba kehtivate seaduste (näiteks tarbijakaitseadus ja ravimiseadus) abil oleks võimalik soovitud eesmärki saavutada; reageerimiskiirus võib olla olulisem võetava meetme tõsidusest. Impordikeelud võivad vähendada survet kohalikele õiguskaitsemehhanismidele.
6. Euroopa Komisjon valmistab koostöös Euroopa Liidu liikmesriikide, EMCDDA ja Europoliga ette uusi õigusakte, et paremini reguleerida uusi psühhoaktiivseid aineid Euroopa Liidus.

Põhiallikad

EMCDDA (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus, Lissabon (<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html>).

EMCDDA (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg.

EMCDDA (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus, Lissabon (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb>).

EMCDDA (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus, Lissabon (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems>).

EMCDDA (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg.

EMCDDA (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg.

Teave internetis

EMCDDA narkootikumide profiilid:

BZP ja muud piperasiinid (BZP and other piperazines)
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp>

Süntetilised kannabinoidid ja Spice (Synthetic cannabinoids and 'Spice')
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids>

Süntetilised katinoonid (Synthetic cathinones)
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones>

Süntetilised kokaiini derivaadid (Synthetic cocaine derivatives)
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives>

Nõukogu otsus 2005/387/JSK uusi psühhoaktiivseid aineid käsitleva teabe vahetuse, riski hindamise ja kontrolli kohta

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



Väljaannete talitus

AMETLIK VÄLJAANDJA: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus
© Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus, 2011
DIREKTOR: Wolfgang Götz
AUTORID: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
TOIMETAJA: Peter Fay
GRAAFILINE KUJUNDUS: Dutton Merryfield Ltd, Ühendkuningriik
Printed in Belgium