

# Lagrådsremiss

## Klassificering av nya psykoaktiva substanser

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 mars 2018

*Annika Strandhäll*

*Lars Hedengran*  
(Socialdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen lagändringar i syfte att effektivisera klassificeringsprocessen för nya psykoaktiva substanser. Regeringen föreslår att Polismyndigheten får göra anonyma inköp av nya psykoaktiva substanser för att snabbare kunna klassificera sådana hälsofarliga substanser som förekommer eller kan komma att göras tillgängliga på den svenska marknaden. Regeringen föreslår också att den som av grov oaktsamhet hanterar varor som omfattas av lagen (1999:58) om förbud för vissa hälsofarliga varor ska kunna dömas till ansvar.

Regeringen bedömer att regleringen av narkotika eller hälsofarliga varor inte bör ske genom generiska definitioner i den betydelsen att substanserna klassificeras utifrån deras kemiska grundstruktur. Regleringen av narkotika eller hälsofarliga varor bör heller inte ske genom verkansbaserade eller analoga definitioner.

Regeringen kommer dock att initiera en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte utgör narkotika eller hälsofarliga varor.

Lagförslagen föreslås träda i kraft 1 januari 2019.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Lagtext .....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika .....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor .....	5
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	8
3	Ärendet och dess beredning .....	9
4	Bakgrund .....	9
4.1	Narkotikapolitiska utgångspunkter .....	9
4.2	Gällande rätt .....	10
4.2.1	Internationella konventioner .....	10
4.2.2	Nationell rätt .....	11
4.3	Nya psykoaktiva substanser .....	14
5	Inköp av substanser med hjälp av fingerade uppgifter .....	15
5.1	Sekretess .....	21
6	Ansvar .....	23
7	Förstärkning av Folkhälsomyndighetens resurser .....	26
8	Generisk klassificering .....	33
9	Konsekvenser av regeringens förslag .....	42
10	Författningskommentar .....	44
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika .....	44
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor .....	44
10.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	48
Bilaga 1	Sammanfattning av SOU 2016:93 Klassificering av nya psykoaktiva substanser .....	49
Bilaga 2	Författningsförslag i SOU 2016:93 Klassificering av nya psykoaktiva substanser .....	57
Bilaga 3	Remissinstanserna avseende SOU 2016:93 Klassificering av nya psykoaktiva substanser .....	69

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
2. lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

*dels* att nuvarande 11 a § ska betecknas 11 b §,

*dels* att det närmast före rubriken "Avgifter" ska införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **11 a §**

*I syfte att analysera varor som kan behöva regleras enligt denna lag och som inte är reglerade enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, får Polismyndigheten med hjälp av fingerade uppgifter på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läke-medelsverket göra inköp av sådana varor.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

dels att 3, 3 c och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 e §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

Varor som avses i denna lag får inte utan tillstånd

1. införas till landet,
2. överlåtas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,

*5. anskaffas, bearbetas, förpackas, transporteras, förvaras eller på annat sådant sätt hanteras om varorna inte är avsedda för eget bruk,*

5. bjudas ut till försäljning, eller
6. innehas.
6. bjudas ut till försäljning, eller
7. innehas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden.

Ett tillstånd får återkallas, om

1. tillståndet inte längre utnyttjas, eller
2. tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar och märkning samt om undantag från kravet på tillstånd.

Den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.

### 3 c §<sup>2</sup>

Tillsynsmyndigheten har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till om- För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till om-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:113.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:113.

råden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag, dels till utrymmen där prövning av varornas egenskaper utförs. *Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag.* Tillsynsmyndigheten får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt denna paragraf.

Den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket ska lämna det biträde vid undersökningen som tillsynsmyndigheten begär.

För prov som tillsynsmyndigheten har tagit betalas inte ersättning.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får tillsynsmyndigheten också förelägga vite.

### 3 e §

*I syfte att analysera varor som kan behöva regleras enligt denna lag får Polismyndigheten med hjälp av fingerade uppgifter på uppdrag av Folkhälsomyndigheten göra inköp av sådana varor.*

### 4 §<sup>3</sup>

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5 eller 6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5, 6 eller 7 ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

*Den som av grov oaktsamhet bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5 eller 6 ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt detta stycke.*

Den som uppsåtligen eller av

Den som uppsåtligen eller av

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2011:113.

oaktsamhet bryter mot 3 a eller 3 b § eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag döms till böter. oaktsamhet bryter mot 3 a eller 3 b § eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag ska dömas till böter.

Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslaglagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 17 kap. 4 c §, och närmast före 17 kap. 4 c § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **17 kap.**

#### ***Uppdrag om inköp av hälsofarliga varor***

##### ***4 c §***

*Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som avser uppdrag om inköp av varor enligt 11 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller 3 e § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om det kan antas att syftet med inköpet motverkas om uppgiften röjs.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.



## 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 22 oktober 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en bred översyn av problemen med nya psykoaktiva substanser (dir. 2015:102). Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att förlänga utredningstiden till den 1 januari 2017. (dir. 2016:64).

I direktiven till utredningen ingick att lägga fram förslag till olika åtgärder som syftar till att snabbare kunna klassificera sådana hälsofarliga substanser som förekommer eller kan komma att göras tillgängliga på den svenska marknaden. I direktiven till uppdraget nämns särskilt att utredaren ska analysera möjligheterna att klassificera substanser som narkotika eller hälsofarliga varor i grupper (generisk klassificering) i stället för att som i dag klassificera varje substans enskilt samt utreda möjligheterna att tillfälligt förbjuda försäljning av substanser som kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor.

Utredningen överlämnade i december 2016 slutbetänkandet Utredningen om nätdroger m.m. (SOU 2016:93). Den aktuella lagrådsremissen har sin grund i detta slutbetänkande. I slutbetänkandet behandlar utredningen bl.a. generisk klassning, reglering av substanser som kan medföra fara för människors liv och hälsa, effektivisering av klassificeringsprocessen för narkotika och hälsofarliga varor, inköp under annan identitet och tillfälliga försäljningsförbud. Slutbetänkandets resonemang om reglering av cannabis och odling av industrihampa och reglering av behandlat växtmaterial behandlas inte i denna lagrådsremiss.

I bilaga 1 finns en sammanfattning av de delar av Utredningen om nätdroger m.m. som behandlas i denna lagrådsremiss. Utredningens lagförslag i de delarna finns i bilaga 2. Utredningen om nätdroger m.m. har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 3. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr. S2016/07984/FS).

## 4 Bakgrund

### 4.1 Narkotikapolitiska utgångspunkter

Målet för narkotikapolitiken är ett narkotikafritt samhälle. Under 1960- och 1970-talen hade Sverige en relativt liberal syn på narkotika. Politikens inriktning förändrades under slutet av 1970-talet och sedan dess har svenska regeringar fört en mer balanserad och restriktiv linje. Narkotikapolitiken i Sverige har ett starkt och brett politiskt stöd. Sverige bedriver och fäster stor vikt vid en politik som bygger på att begränsa både tillgång och efterfrågan i syfte att främja hälsa. Avståndstagandet till narkotika är en viktig preventiv aspekt för att förhindra att människor testas eller missbrukar narkotika.

Riksdagen antog i mars 2011 regeringens proposition En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (prop. 2010/11:47), kallad ANDT-politiken, och beslutade samtidigt om det

övergripande målet om ”ett samhälle fritt från narkotika och dopning, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk”. Till det övergripande målet kopplades prioriteringar i form av sektorsövergripande målsättningar för samhällets insatser för åren 2011–2015. Regeringen har låtit utvärdera måluppfyllelseerna och har i skrivelse 2015/16:86 redovisat resultat och erfarenheter från strategiperioden. Med detta som utgångspunkt har regeringen angett mål och inriktning för det fortsatta arbetet under perioden 2016–2020.

Regeringen har i samband med utvärderingen av ANDT-arbetet också gett Folkhälsomyndigheten en tydligare roll i genomförandet av ANDT-strategin. Myndigheten ska verka för ett effektivt och kunskapsbaserat arbete samt nationell samordning inom ANDT-området.

En av de mest effektiva åtgärderna för att minska ANDT-relaterade skadeverkningar och problem är att begränsa tillgången och tillgängligheten. Tillgänglighetsbegränsande åtgärder utgör därför en hörnsten i den svenska ANDT-politiken. Bland de insatsområden som regeringen bedömer som mest angelägna för att styra utvecklingen mot uppsatta mål är att tillgången till alkohol, narkotika, dopningsmedel och tobak ska minska.

Internet blir en allt viktigare försäljningskanal för såväl legala som illegala varor och tjänster. Denna utveckling omfattar även ANDT-området och internet blir därför en allt viktigare arena i det förebyggande ANDT-arbetet. Det gäller inte minst tillgänglighetsbegränsande insatser. Den allt snabbare spridningen av nya psykoaktiva substanser, s.k. nädroger har uppmärksammats och är en utveckling som oroar. Flera av substanserna har orsakat svåra sjukdomstillstånd och har även påträffats vid obduktion av döda personer. Omfattningen av nya psykoaktiva substanser (NPS) är fortfarande låg i förhållande till redan kända narkotiska preparat men det finns risk att bruket av NPS kan öka och orsaka fler dödsfall.

## 4.2 Gällande rätt

### 4.2.1 Internationella konventioner

Sverige har förbundit sig till tre i dag gällande internationella narkotika-konventioner: 1961 års allmänna konvention om narkotika, 1971 års konvention om psykotropa ämnen och 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

1961 års allmänna konvention om narkotika, kallad narkotikakonventionen, syftar till att förhindra produktion och spridning av en rad specifika narkotiska droger, men samtidigt också säkra tillgången för medicinsk och vetenskaplig användning. Initiativet till konventionen togs 1948 av FN:s ekonomiska och sociala råd. Konventionen förutsätter att parterna omsätter den i sin nationella lagstiftning. Den definierar en sorts miniminivå för parternas åtaganden och innehåller en rad tvingande påbud. Parterna ges rätt att tillämpa strängare nationella kontrollbestämmelser än de som stadgas i konventionen (artikel 39). Klassificeringen av narkotiska droger i narkotikakonventionen är upp-

delad i fyra förteckningar, förteckning I–IV. Förteckning I och IV är mer restriktiva och förteckning II och III mindre restriktiva (artikel 2).

1971 års konvention om psykotropa ämnen, kallad psykotropkonventionen, syftar till att kontrollera sedativa substanser, stimulantia och hallucinogener. Konventionen har en liknande uppbyggnad som narkotikakonventionen och rymmer fyra förteckningar (artikel 3–11). Förteckning I är den striktast reglerade och avser substanser med ett begränsat terapeutiskt värde vilka utgör stora risker för folkhälsan. Sedan avtar kontrollen något med respektive förteckning och förteckning IV är den minst restriktiva.

1988 års konvention om olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, kallad narkotikabrottskonventionen, tillkom för att få bukt med den växande illegala och internationaliserade narkotikamarknaden. Konventionen utökade mandatet för den internationella drogbekämpningen. Fokus lades på tre områden: det mellanstatliga samarbetet, vinsterna från drogrelaterad brottslighet, och de kemikalier som används i olaglig drogframställning. Konventionens syfte är att främja samarbetet mellan de anslutna länderna för en effektivare bekämpning av den illegala droghanteringen i alla producentled: odling, tillverkning, distribution, organisation, och finansiering (artikel 2 och 3).

## 4.2.2 Nationell rätt

### Narkotikastrafflagen (1968:64)

Enligt 8 § narkotikastrafflagen definieras narkotika som läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som 1. på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller 2. av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen. För att en vara ska anses som narkotika krävs alltså både att den har vissa angivna egenskaper och att den antingen på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige biträtt eller att regeringen i förordning förklarat den som narkotika.

Bestämmelser om olovlig befattning med narkotika finns i narkotikastrafflagen. I 1 § första stycket narkotikastrafflagen straffbeläggs under sex punkter olika förfaranden som utgör narkotikabrott om de sker olovligen och uppsåtligen. I den första punkten anges att det är straffbart att överlåta narkotika. Begreppet överlåta anses ha samma innebörd som i civilrättsliga sammanhang, dvs. vad som avses är försäljning, byte, gåva eller annat förfarande varigenom äganderätten överförs till någon annan. I den andra punkten anges att den som framställer narkotika som är avsedd för missbruk (eget eller annans) gör sig skyldig till narkotikabrott. Begreppet framställning omfattar även att odla narkotiska växter. I den tredje punkten anges att det är otillåtet att förvärva narkotika i överlåtelssyfte. För ansvar är det tillräckligt att endast viss del av den förvärvade narkotikan är avsedd att överlåtas. Det saknar betydelse om det betalas någon ersättning för narkotikan eller inte. Enligt den fjärde punkten är det straffbart att anskaffa, bearbeta, förpacka, transportera,

förvara eller ta annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk. Avsikten med bestämmelsen är att det för vissa speciellt kvalificerade fall av befattning med narkotika ska vara möjligt att döma till ansvar även för de osjälvständiga brottsformerna (till skillnad från vad som gäller vid innehav). I den femte punkten anges att det är straffbart att bjuda ut narkotika till försäljning, förvara eller befordra vederlag för narkotika, förmedla kontakter mellan säljare och köpare eller företa någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel. Syftet med bestämmelsen är bl.a. att komma åt de personer som på olika sätt främjar narkotikahandeln utan att själva ta befattning med narkotikan eller ha närmare kunskaper om de olika konkreta transaktionerna. I den sjätte punkten anges att den som innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika gör sig skyldig till narkotikabrott. Straffet för narkotikabrott av normalgraden enligt 1 § är fängelse i högst tre år. Om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms enligt 2 § för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt, döms enligt 3 § första stycket för grovt narkotikabrott. Straffskalan är fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms enligt 3 § andra stycket för synnerligen grovt narkotikabrott. Straffskalan är fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art. Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 1 § första stycket 1–5 narkotikastrafflagen döms enligt 3a § samma lag för vårdslöshet med narkotika till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

### **Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika**

Befattning med narkotika utgör ett narkotikabrott om befattningen sker olovligen. Lagen om kontroll av narkotika reglerar under vilka förutsättningar narkotika får hanteras. Med narkotika enligt denna lag avses detsamma som i 8 § narkotikastrafflagen. Narkotika får föras in till eller ut från landet, tillverkas, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för ett medicinskt ändamål, vetenskapligt ändamål, annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget eller ett industriellt ändamål i de fall regeringen särskilt föreskriver det, eller om undantag från kravet på tillstånd har meddelats. Vidare får narkotika föras in till eller ut ur landet endast av den som har tillstånd till det (2 och 3 §§). Enligt 5 § första stycket narkotikakontrollagen får handel med narkotika som huvudregel bedrivas endast av den som med tillstånd antingen har fört in varan till Sverige eller har vidtagit sådan åtgärd med varan som innebär tillverkning, eller av den som har tillstånd att handla med varan.

Av 7 § framgår vem som har rätt att inneha narkotika. Särskilda regler finns för narkotiska läkemedel.

I 2 § förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika anges att de substanser som anges i bilaga 1 till förordningen ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen. Det är dessa substanser som avses i 8 § 2 narkotikastrafflagen.

### **Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor**

Lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan (1 §). Det är regeringen som föreskriver vilka varor som lagen ska tillämpas på. Lagen ska inte tillämpas på varor som är narkotika vissa dopningsmedel eller läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen (2 §). De hälsofarliga varorna får inte utan tillstånd införas till landet, överlåtas, framställas, förvärvas i överlåtelssyfte, bjudas ut till försäljning eller innehas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål.

I bilagan till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor anges de varor som ska anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

### **Lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser**

Lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser syftar till att förebygga att människor missbrukar vissa hälsofarliga substanser. Av 2 § framgår att lagen gäller för substanser som 1) har förklarats som narkotika enligt narkotikakontrollförordningen eller som hälsofarlig vara enligt förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor enligt en förordning som ännu inte trätt i kraft, 2) har förklarats som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt men där förklaringen ännu inte trätt i kraft här i landet eller 3) kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller som hälsofarlig vara enligt narkotikakontrollförordningen eller förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Enligt 3 § får beslut fattas om att en sådan substans ska förstöras, om den på grund av omständigheterna i det enskilda fallet kan antas vara avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och då kan komma att förorsaka skada eller dödsfall. Beslut om förstörande fattas som huvudregel av en åklagare. Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket ska om åklagaren begär det yttra sig inom viss tid i frågan om huruvida substansen är av sådant slag att den omfattas av definitionen.

## 4.3 Nya psykoaktiva substanser

### Definition

Begreppet nya psykoaktiva substanser har ingen klar och entydig innebörd utan har definierats på olika sätt i olika sammanhang. Enligt regeringen avses med nya psykoaktiva substanser sådana nya substanser som kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa och som används för att uppnå någon form av påverkan, eller som kan antas ha beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter.

Inom EU definieras begreppet i huvudsak som 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. Inom FN används begreppet i allt väsentligt med samma innebörd.

Kännetecknande för begreppet nya psykoaktiva substanser, oavsett kontext, är alltså att det rör sig om missbrukssubstanser som liknar reglerade substanser till effekten. Med ”nya” substanser avses just att de (ännu) inte är föremål för kontroll. De är alltså inte klassificerade som narkotika, enligt svensk eller internationell rätt, eller som hälsofarliga varor. Att de inte är föremål för kontroll kan bero på att de nyligen har börjat tillverkas eller säljas eller att de nyligen har upptäckts av myndigheterna.

Nya psykoaktiva substanser sprids ofta via handel på internet. De kallas därför ibland för nätdroger. Ordet nätdroger är i viss mån vilseledande eftersom handel med droger över internet kan avse både klassiska klassificerade droger, som t.ex. heroin och kokain, och helt nya droger.

Ibland används också uttrycket legal highs (legala droger). Enligt European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) är legal highs ett samlingsnamn som används för att beskriva psykoaktiva substanser som inte är kontrollerade, men som vanligtvis eftersträvar att likna effekterna av kontrollerade droger, och som säljs på den öppna marknaden.

Nya psykoaktiva substanser kan grupperas på flera olika sätt. De vanligaste indelningarna är med utgångspunkt i kemisk grundstruktur eller farmakologi, dvs. efter preparatens huvudsakliga verkningsätt och ruseffekt. Några större grupper av nya psykoaktiva substanser är syntetiska cannabinoider, tryptaminer, katinoner, fenetylaminer, opioider och bensodiazepiner.

## 5 Inköp av substanser med hjälp av fingerade uppgifter

**Regeringens förslag:** Polismyndigheten ska med hjälp av fingerade uppgifter få göra inköp av varor som kan behöva klassificeras enligt lagen om kontroll av narkotika eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Inköpen ska ske på uppdrag av Läke-medelsverket respektive Folkhälsomyndigheten.

**Utredningens förslag** Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser som kommenterat förslaget är positiva till att det ska vara möjligt att köpa in substanser under annan identitet. *Domstolsverket* påtalar att utredningens förslag att införa en möjlighet för Polismyndigheten att köpa in substanser under annan identitet innebär ett avsteg från principen om att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. *Domstolsverket* anser emellertid att en sådan dold myndighetsutövning i detta fall är motiverad av ett angeläget ändamål, nämligen människors liv och hälsa, och att förslaget effektivt uppfyller detta ändamål. Lagstiftningsåtgärden bedöms också som proportionerlig med hänsyn till ändamålet. *Domstolsverket* anser att detta i så fall ska regleras i lag. En viktig förutsättning är dock att lagstiftaren omgärdar denna möjlighet med noggranna anvisningar om hur dessa inköp ska gå till och hur informationen som kommer fram ska hanteras, t.ex. om den inköpta substansen innehåller ämnen som redan är narkotikaklassade.

Flera andra remissinstanser som kommenterat förslaget, bl.a. *Svea hovrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Läke-medelsverket*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Hovrätten för Västra Sverige* har också påtalat att hanteringen av en redan narkotikaklassad substans kan vara brottslig och därmed kan det bli aktuellt att inleda förundersökning. Vid inköp av substanser under annan identitet kan det förekomma att Polismyndigheten även hittar förbjudna substanser. Förhållandena i en sådan situation påminner om förhållandena i samband med provokativa åtgärder under en förundersökning, vilka kan beslutas av åklagare i syfte att utreda allvarlig brottslighet. Enligt *Kammarrätten i Sundsvall* bör det övervägas om det behövs en reglering av i vilken mån sådan överskottsinformation får användas. *Läke-medelsverket* påtalar att om den beställda substansen visar sig innehålla narkotika behöver förutsättningarna för ägande och rätten att inneha och analysera substansen vara tydliga.

*Läke-medelsverket* delar utredningens uppfattning att det för olika syften är av vikt för flera myndigheter och för hälso- och sjukvården att få tillgång till substanserna för analys och är mot bakgrund av detta positivt till förslaget.

*Folkhälsomyndigheten* tillstyrker förslaget om inköp med annan identitet men menar att Folkhälsomyndigheten inte bör samordna eller initiera inköpen. Folkhälsomyndigheten menar att det är Polismyndigheten eller Tullverket som först upptäcker substanserna och att behovet av referenssubstans ligger hos Rättsmedicinalverket, Tullverket och

Polismyndigheten. Myndigheten anser därför att det inte är motiverat att Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket ska ansvara för inköpen.

*Polismyndigheten* anser att de bör tillföras ytterligare resurser för de nya arbetsuppgifter som tillkommer genom inköp under annan identitet på uppdrag av Folkhälsomyndigheten respektive Läkemedelsverket.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Utgångspunkter för en reglering av anonyma inköp*

En utgångspunkt för all myndighetsverksamhet är att den ska bedrivas med stöd av lag eller annan författning. Myndighetsåtgärder som innefattar ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden måste ha stöd i lag (8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen). En annan utgångspunkt är att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Vissa former av myndighetsverksamhet, t.ex. i samband med brottsbekämpning, måste dock – för att vara effektiva – innefatta dolda moment. Även allmänna principer vid myndighetsutövning som ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen måste beaktas. Enligt ändamålsprincipen får ett ingripande mot en enskild vidtas bara i det syfte som har motiverat den lagstiftning som ligger till grund för ingripandet. Behovsprincipen betyder att en åtgärd får vidtas endast om det finns ett påtagligt behov och om det bedöms att det inte är möjligt att nå det avsedda resultatet med andra mindre ingripande åtgärder. Proportionalitetsprincipen slutligen kräver att den som beslutar om en åtgärd i varje enskilt fall prövar om åtgärden uppväger det intrång eller det men som åtgärden innebär för den enskilde. I 5 § förvaltningslagen (2017:900), som träder i kraft den 1 juli 2018, finns även en uttrycklig reglering av proportionalitetskravet vid en myndighets ingripande i ett enskilt intresse.

Enligt regeringen är det allmänna intresset av att effektivt och snabbt kunna undersöka och klassificera hälsofarliga missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarlig vara för att ytterst skydda människors liv och hälsa mycket stort. Det är viktigt att förhindra att ämnen som visar sig vara farliga förorsakar skador eller t.o.m. dödsfall. Det är också viktigt att förhindra att nya missbruksämnen som är skadliga får fäste på marknaden och får en fast kundkrets. En snabb klassificering medför ofta att den öppna försäljningen på Internet upphör vilket kan minska risken för att en substans hinner bli en populär drog. Tillgång till hälsofarliga substanser underlättar även medicinsk forskning för att ta fram antidoter och annan behandling vid överdoser.

### *Försäljning av nya psykoaktiva substanser*

Nya psykoaktiva substanser säljs framför allt på internet där substanserna företrädesvis marknadsförs som forskningskemikalier (research chemicals) som inte är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara. Marknadsföringen av substanserna som lagliga kan sägas vara nyckeln till framgång för de aktuella hemsidorna, då de personer som köper produkterna troligen gör detta bl.a. just för att de vill undvika att göra sig skyldiga till brott.



Försäljningen av nya psykoaktiva substanser är en lukrativ marknad där den ekonomiska omsättningen kan uppgå till betydande belopp. De flesta hemsidor marknadsför substanserna med molekylbilder. Detta är troligen dels för att visa att det är en seriös verksamhet, dels för att visa att substansen inte är klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara. Även om substanserna anges med molekylbilder eller namn finns ingen kontroll av att dessa överensstämmer med den levererade produktens verkliga innehåll.

Regeringen anser att det är av stor vikt att så tidigt som möjligt få kännedom om vilka substanser som bjuds ut till försäljning genom framför allt en offensiv internetbevakning. Vidare är det angeläget att så tidigt som möjligt analysera de substanser som bjuds ut till försäljning. Möjligheten till analys av substanserna är viktig för att kunna konstatera vilka substanser det är fråga om för att därefter börja utreda dem. Tillgången till substanserna är viktig också för att underlätta arbetet med att ta fram underlag för klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara samt möjligheten att utveckla analysmetoder, screeningmetoder och bygga upp referensbibliotek m.m.

### *Anonyma inköp*

De ökade möjligheter som utvecklingen av internet har inneburit för bl.a. försäljning av varor och tjänster från enskilda näringsidkare till privatpersoner medför enligt regeringens mening att både brottsbekämpande och andra myndigheter behöver utveckla nya arbetsmetoder för att kunna fullgöra sina uppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det torde ofta vara förenat med stora svårigheter för en tillsynsmyndighet att genom öppna kontakter få tillgång till sådana psykoaktiva substanser som saluförs över internet eftersom innehavare av hemsidor som marknadsför och säljer nya psykoaktiva substanser knappast är intresserade av att dessa substanser kommer myndigheterna tillhanda. De riskerar ju då att substanserna utreds för klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara. Som exempel på svårigheter att få tillgång till varor är Läkemedelsverkets öppna inköp, dvs. beställningar i myndighetens namn, av kosmetika och läkemedel från hemsidor och andra försäljningskanaler som marknadsför dessa. Enligt uppgifter från Läkemedelsverket har myndigheten vid upprepade tillfällen inte fått de varor som beställts. Detta gäller både kosmetika och läkemedel. Ibland har säljarna påstått att varan är slut i lager, medan det vid andra tillfällen inte har lämnats något besked om anledningen till att varan inte kan levereras över huvud taget. Det har inte heller varit möjligt att fastslå att Läkemedelsverket verkligen fått den produkt som erbjudits konsumenten på säljarens hemsida. Då Läkemedelsverket beställt olagliga eller misstänkt olagliga läkemedel parallellt dels i myndighetens namn, dels anonymt via Polismyndigheten, har det vid flera tillfällen, visat sig att de produkter Läkemedelsverket beställt i myndighetens namn varit ”rena” medan de som Polismyndigheten beställt anonymt varit spetsade med olagliga läkemedelssubstanser. Regeringens bedömning är därför att inköp av nya psykoaktiva substanser från olika hemsidor för att kunna fungera i praktiken måste kunna göras utan att det av kontaktuppgifter eller på annat sätt framgår att det är en svensk myndighet som står bakom

inköpet. Inköpen måste alltså kunna göras anonymt i myndighetens verksamhet.

Regeringen anser mot bakgrund av de föreslagna bestämmelsernas betydelse, och den för svensk myndighetstradition främmande anonymiteten, att de anonyma inköpen bör regleras i lag. Bestämmelser om inköp med fingerade uppgifter ska därför införas i lagen om kontroll av narkotika och i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

De allmänna kraven på myndighetsutövning innebär att den ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former samt att en myndighet inte får – i syfte att vidta åtgärder mot någon – förmå denne att göra något som han eller hon annars inte skulle ha gjort. En myndighets arbete ska präglas av tydlighet och öppenhet. Att vidta åtgärder där motivet är ett annat än det som det synes vara strider därför mot god förvaltningstradition. Om en lagstiftningsåtgärd som möjliggör ett dolt beteende av en myndighet ska kunna godtas, måste den motiveras av ett angeläget ändamål, som kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden. Åtgärden måste dessutom vara proportionerlig med hänsyn till ändamålet. Detsamma gäller de sanktioner eller andra följder som den enskilde eventuellt kan komma att drabbas av.

Ändamålet, dvs. att snabbt och effektivt kunna klassificera hälsofarliga missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarliga varor för att skydda människors liv och hälsa, kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden. I detta sammanhang bör det noteras att anonymiteten vid inköpen är en grundläggande förutsättning för att myndigheterna faktiskt ska få substanser levererade och dessutom få den substans de faktiskt beställt och inte en annan verkningslös substans. Förfarandet vid de föreslagna anonyma inköpen av substanser sker visserligen fördolt men är inte ägnat att framkalla ett handlande av säljaren som är brottsligt.

Ju snabbare berörda myndigheter kan få tillgång till en substans för analys, desto snabbare kommer ett klassificeringsunderlag att kunna tas fram. Dessutom är det en fördel att de substanser som klassificeras faktiskt har analyserats, att de finns tillgängliga i laboratoriernas referensbibliotek för framtida jämförelser med andra substanser och att det därigenom kan utvecklas nya analysmetoder. En ytterligare aspekt är hälso- och sjukvårdens behov av att få bättre kännedom om substanserna för att kunna utveckla behandlingsmetoder vid förgiftningsfall.

De substanser det är fråga om marknadsförs som oklassificerade substanser. Det är också skälet till att de marknadsförs och säljs öppet. Det är således normalt inte fråga om att de personer som marknadsför och säljer de aktuella substanserna begår en brottslig handling vid försäljningen, och det gäller även vid försäljning till en myndighet. Inte heller köparen av substanserna begår en brottslig handling vid inköpen. Regeringen anser att då dessa varor som huvudregel säljs som legala varor blir det inte fråga om vare sig bevis- eller brottsprovokation.

Det kan visserligen tänkas att en substans som köps in enligt de föreslagna bestämmelserna vid en senare analys visar sig vara en redan klassificerad substans. Detta kommer troligen, såvitt kan bedömas, endast att ske i undantagsfall. I dessa mycket få fall får situationen hanteras enligt gängse regelsystem inom Polismyndigheten. Om det finns anledning att tro att ett brott har begåtts, kan en förundersökning inledas.

Om brottet bedöms som ringa finns möjlighet till rapporteftergift enligt polislagen.

### *Polismyndigheten bör utföra inköpen*

Frågan om vilken myndighet som är mest lämpad att hantera de anonyma inköpen hänger samman med de praktiska problem som finns. Försäljningen av nya psykoaktiva substanser på de aktuella hemsidorna kan ibland vara organiserad så att beställning kräver att personnummer anges. Syftet med detta anges på vissa hemsidor vara ålderskontroll, men det kan inte uteslutas att det också är ett sätt att säkerställa att det inte är en myndighet som beställer varor.

Även om personnummer inte efterfrågas när varor beställs finns behov av att kunna genomföra köp utan att avslöja den egentliga köparens identitet. Läkemedelsverket har som tidigare nämnts vid beställningar i myndighetens namn av läkemedel för analys erfarit att myndigheten inte får några varor eller att myndigheten får en annan vara än den som har beställts. Om en myndighet ska kunna köpa in substanser anonymt i praktiken så behöver denna frågeställning lösas. Det är visserligen tänkbart att en tjänsteman använder sitt eget personnummer vid beställningar av substanser. Då det är fråga om oklassificerade substanser skulle tjänstemannen inte begå något brott. Ett sådant förfaringsätt är, enligt regeringens mening, knappast förenligt med kraven på en myndighet och det kan inte heller krävas av enskilda tjänstemän att de utför myndighetsåtgärder i eget namn.

Regeringen bedömer att det i vissa fall kommer att räcka att en myndighet använder neutrala namn eller neutrala adresser vid dessa inköp, men att det i andra fall inte kommer att vara tillräckligt. Det kommer i sådana fall att krävas att fingerade personnummer används.

Den myndighet som regeringen anser ligger närmast till hands och som är mest lämpad att hantera de anonyma inköpen är Polismyndigheten. Fingerade uppgifter bör kunna användas för inköp där syftet är att analysera och förebygga fortsatt användning av potentiellt farliga preparat. Inköpen får således hanteras enligt Polismyndighetens ordinarie arbetsformer och rutiner för sådan verksamhet.

Nationellt forensiskt centrum (NFC) är en del av Polismyndigheten och det är således NFC som i praktiken kommer att hantera de initiala analyserna av de substanser som köps in.

Inköpen bör inte göras på Polismyndighetens eget initiativ. De bör i stället ske på uppdrag av Läkemedelsverket och Folkhälsomyndigheten vad avser varor som kan behöva regleras enligt narkotikakontrollagen och på uppdrag av Folkhälsomyndigheten vad avser varor som kan behöva regleras enligt narkotikakontrollagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Hur beställningarna rent konkret ska gå till måste bestämmas efter diskussioner mellan de berörda myndigheterna.

*Folkhälsomyndigheten* anser att den inte bör samordna eller initiera inköpen då det är Polismyndigheten eller Tullverket som först upptäcker substanserna och behovet av referenssubstans ligger hos Rättsmedicinalverket, Tullverket och Nationellt forensiskt centrum. Enligt förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten har myndigheten uppgiften att bevaka och utreda behovet

av narkotikaklassificering av varor som inte utgör läkemedel samt bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Folkhälsomyndigheten administrerar vidare nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (NADiS) genom att hålla i ordförandeskapet och bidra med sekreterare. NADiS medverkar vid beslut om prioriteringar av utredningar av nya psykoaktiva substanser. Folkhälsomyndigheten är också nationell enhet (nationell kontaktpunkt) för Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN). Regeringen anser därför att Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket har störst förutsättningar att ge Polismyndigheten i uppdrag att köpa in de mest angelägna substanserna. Läkemedelsverket har störst förutsättningar att ge motsvarande uppdrag när det gäller läkemedel som kan komma att behöva klassificeras som narkotika.

*Samråd om vilka substanser som ska köpas in bör ske i Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (NADiS).*

Det svenska NADiS-samarbetet utgör en mycket viktig förutsättning för arbetet med att bevaka och utreda missbrukssubstanser. NADiS är en frivillig referensgrupp som medverkar vid prioriteringar av utredningar av nya psykoaktiva substanser och utgör ett stöd i Folkhälsomyndighetens och Läkemedelsverkets klassificeringsutredningar. NADiS bidrar också med information gällande nya psykoaktiva substanser till EU:s övervakningsmekanism "early warning system". Deltagande myndigheter och organisationer är Folkhälsomyndigheten, Rättsmedicinalverket (RMV), Tullverket, Tullverkets laboratorium, Polismyndigheten genom Nationella operativa avdelningen (NOA) och Nationellt forensiskt centrum (NFC), Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Giftinformationscentralen (GIC), Farmakologiska laboratoriet, Dopinglaboratoriet vid Karolinska institutet och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). Folkhälsomyndigheten administrerar NADiS genom en ordförande och en sekreterare.

När det gäller inköp under annan identitet anser regeringen att det är naturligt att frågan om vilka substanser som ska köpas in diskuteras i NADiS. Som nämnts ovan är det Läkemedelsverket och Folkhälsomyndigheten som blir beställare av inköpen. Samrådet i NADiS ger dock andra berörda myndigheter som t.ex. Tullverket och Rättsmedicinalverket möjlighet att diskutera vilka substanser som är intressanta att köpa in. Det bör dock betonas att det inte finns något krav på att NADiS sammanträder för att beställning ska kunna göras, eftersom det är Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket som är ansvariga för arbetet med att få missbrukssubstanser kontrollerade som narkotika eller hälsofarliga varor.

När en substans har köpts in bör alla berörda myndigheter som har behov av det få tillgång till substansen i den mån det är möjligt.

## 5.1 Sekretess

**Regeringens förslag:** Sekretess ska gälla för uppgift om uppdrag om inköp enligt lagen om kontroll av narkotika eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om uppgiften röjs.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har varit positiva till förslaget som helhet men få har kommenterat förslaget om sekretess specifikt.

Mot bakgrund av de förslag som föreslås om informationsutbyte mellan myndigheter och Folkhälsomyndighetens roll inom NADis i klassificeringsprocessen finns det enligt *Folkhälsomyndighetens* bedömning behov av utökade möjligheter att sekretessbelägga vissa uppgifter. För att möjliggöra en effektivare klassificeringsprocess och att myndigheterna kan utbyta annat än offentliga uppgifter anser *Folkhälsomyndigheten* att sekretessen behöver ses över.

**Skälen för regeringens förslag:** En av grundvalarna för vårt samhälle är offentlighetsprincipen som innebär att allmänheten och massmedierna ska ha möjlighet till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Begränsningar av denna princip kan bara göras efter noggranna avvägningar mellan motstående intressen. Enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till olika uppräknade intressen. I det aktuella fallet är det 2 § 3 som är relevant. Enligt denna punkt får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas med hänsyn till en myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns bestämmelser i 17 kap. om sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Begreppet tillsyn är vidare i TF och OSL än i förvaltningsrätten och får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet (prop. 2008/09:150 s. 356). Enligt 17 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift om planläggning, eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. De föreslagna inköpen under fingerad identitet utgör sådan verksamhet som systematiskt passar in i 17 kap. OSL. Det är fråga om att bevaka och utreda behov av kontroll av substanser som marknadsförs framför allt via internet. Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket har enligt sina instruktioner i uppdrag att bevaka och utreda behovet av klassificering av narkotika och hälsofarliga varor. Regeringen anser att möjligheten att genom anonyma inköp få tillgång till nya substanser som kan behöva förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor underlättar dessa uppdrag. Det finns därför grund i 2 kap. 2 § 3 TF att införa en sekretessbestämmelse avseende innehållet i uppdragen om inköp av nya psykoaktiva substanser. Det kan enligt regeringen vara värdefullt att uppgifter om innehållet i dessa uppdrag inte är offentliga. De aktörer som säljer oklassificerade substanser som används som missbruksmedel är typiskt

sett uppdaterade och aktiva. Aktörerna kontaktar myndigheter och departement för att få information om vilka substanser som utreds och som är på väg att klassificeras. De kan därför förväntas anpassa sig efter information om att Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket har för avsikt att ge Polismyndigheten i uppdrag att under annan identitet genomföra inköp av specifika varor eller från specifika hemsidor. Om uppgifterna om innehållet i uppdragen om inköp är offentliga finns det en risk att de beställningar som Polismyndigheten gör inte kommer att behandlas av försäljarna och att myndigheten inte får några leveranser. Eftersom syftet med inköpen främst är att myndigheterna ska få tillgång till de aktuella substanserna för att få möjlighet att analysera dessa skulle syftet då bli förfelat. Intrånget för den enskilde näringsidkaren kan inte anses väga tyngre än samhällets ändamål att i förlängningen värna folkhälsan. Som det ser ut på marknaden i dag är det ytterst sällan som en substans som säljs på de aktuella hemsidorna utgör en redan klassificerad substans. Den olägenhet som uppstår för näringsidkarna är att en substans som de marknadsför och säljer på sina hemsidor kan bli föremål för reglering och inte längre få säljas till personer som inte har tillstånd att hantera den. Regleringen görs till skydd för liv och hälsa.

Det är däremot inte nödvändigt att sekretessbelägga att det över huvud taget finns ett uppdrag som gör det möjligt att göra inköp under fingerad identitet. Det finns ett insynsintresse i Folkhälsomyndighetens och Läkemedelsverkets verksamhet som måste beaktas. Det är inte heller nödvändigt att skydda uppgiften om att det är Polismyndigheten som är inköpare då detta redan är uttalat i lagtexten i narkotikakontrollagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Nuvarande sekretessbestämmelser för Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket tar framför allt sikte på uppgifter om enskilda affärs- eller driftsförhållanden och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Dessa sekretessbestämmelser är således inte aktuella där det handlar om att skydda myndigheternas verksamhet vid inköp.

Den föreslagna bestämmelsen har försetts med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna är offentliga. Om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om en uppgift i uppdraget röjs får dock uppgiften hemlighållas. Skadebedömningen ska främst göras med utgångspunkt från själva uppgiften. Bedömningen behöver inte knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Som tidigare framhållits kan försäljaren av de aktuella substanserna anpassa sig efter information om att Polismyndigheten fått i uppdrag att genomföra inköp under fingerad identitet av specifika varor eller från specifika hemsidor. Det finns därför en risk att Polismyndigheten inte får den beställda substansen levererad. Syftet med inköpen uppnås därför inte.

Då sekretess ska gälla om det kan antas att syftet med inköpet motverkas om uppgiften röjs ligger det i saken natur att då köpet är avslutat och Polismyndigheten får tillgång till den beställda substansen, torde ett offentliggörande av uppgifter i uppdraget vara mindre känsligt. Presumtionen att uppgifterna är offentliga är därför stark. I vissa fall skulle det kunna finnas uppgifter om t.ex. metoder för att genomföra köpen som kan ha relevans också för kommande uppdrag. För sådana

uppgifter är det tänkbart att sekretessen kan komma att bestå även en viss tid efter det att uppdraget har avslutats.

Som ovan nämnts föreslår alltså regeringen att en bestämmelse om sekretess för uppgift om innehållet i uppdrag om inköp enligt narkotika-kontrollagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska införas i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess ska endast gälla om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om uppgiften röjs.

När en ny sekretessbestämmelse införs måste lagstiftaren också överväga om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att stor återhållsamhet iakttas när man överväger om en inskränkning ska göras i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Faktorer att beakta vid sådana överväganden är t.ex. vilken styrka sekretessen har, om uppgiften har lämnats i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till myndighetsutövning (prop. 1979/80:2 del A s. 111–112). För den aktuella bestämmelsen föreslås ett rakt skaderekvisit med presumtion för offentlighet. Uppgifterna har inte lämnats av en enskild i en förtroendesituation. Uppgifterna har samband med myndigheters tillsynsverksamhet. En inskränkning av meddelarfriheten är mot den bakgrunden inte motiverad. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör därför ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen.

## 6 Ansvar

**Regeringens förslag:** Den som av grov oaktsamhet bryter mot förbudet att överlåta, framställa, förvärva i överlåtelsesyfte eller bjuda ut till försäljning varor som omfattas av lagen om förbud för vissa hälsofarliga varor ska kunna dömas till ansvar. Detsamma ska gälla för den som utan tillstånd anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar, eller på annat sådant sätt hanterar sådana varor, om varorna inte är avsedda för eget bruk. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser har lämnat yttrande över om grov oaktsamhet ska kunna straffbeläggas. *Åklagarmyndigheten* ställer sig positiv till en utvidgning av kriminaliseringen på så sätt att även gärningar som begås av grov oaktsamhet straffbeläggs. *Åklagarmyndigheten* anser också att övervägande skäl talar för att kriminalisera allt innehav av hälsofarliga varor eftersom det ofta är svårt att motbevisa en misstänkts uppgifter om innehav för eget bruk. Om ansvaret därför på något sätt skulle anses behöva begränsas är det enligt *Åklagarmyndigheten* lämpligare att göra detta genom införande av en bestämmelse om att ringa fall inte ska föranleda ansvar.

**Skälen för regeringens förslag:** En vara som har klassificerats som hälsofarlig vara får inte utan tillstånd 1. införas till landet, 2. överlåtas, 3. framställas, 4. förvärvas i överlåtelsesyfte, 5. bjudas ut till försäljning eller 6. innehas. Den som uppsåtligt bryter mot punkterna 2-6 döms till böter eller fängelse i högst ett år. I lagen om straff för smuggling finns bestämmelser om olovlig införsel av hälsofarliga varor. Motivet till att endast uppsåtliga gärningar kriminaliserades då lagen infördes var att lagen ansågs vara ett ganska inskränkt regelverk (prop. 1997/98:183 s. 39). Syftet var i första hand att åstadkomma kontroll över handeln. Lagen var inte avsedd att utgöra ett alternativ till narkotikalagstiftningen. Av förarbetena framgår vidare att då varor som klassificerats som hälsofarliga efter mer ingående utredning av varans egenskaper och verkningar i ett senare skede konstateras uppfylla förutsättningarna för narkotikaklassificering bör varan flytta över till denna lagstiftning. Utvecklingen på marknaden för nya psykoaktiva substanser har dock eskalerat efter införandet av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Nya substanser introduceras i snabb takt och utbudet anpassas för att undgå regelverken. Detta medför en risk för att tillverkning av farliga substanser påskyndas och att försäljning sker trots att kännedomen om substanserna är låg. Svårigheterna att finna vetenskapligt stöd för att en viss substans ska kunna klassificeras som narkotika har medfört att åtskilliga hälsofarliga varor inte har kunnat överföras till narkotikalagstiftningen. En annan faktor av betydelse är den snabba takt med vilken nya varor introduceras på marknaden i förhållande till de begränsade resurser för utredningsarbete och klassificering som Folkhälsomyndigheten har till sitt förfogande. Försäljning av hälsofarliga substanser sker också trots att det inte är klarlagt vilken substans som faktiskt säljs och det förekommer också att redan reglerade substanser marknadsförs som oreglerade. I dag omfattar lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor 180 substanser och har stor betydelse för att förhindra spridning av missbruksmedel. Det är regeringens mening att sådan vårdslös hantering av varor som medför fara för människors liv och hälsa ska vara straffbar. Det är stötande om ansvar inte kan utdömas i fall då exempelvis den som säljer en substans inte på något sätt bemödat sig att kontrollera vilken substans det är fråga om.

I narkotikastrafflagen (1968:64) är bl.a. olovlig anskaffning, bearbetning, förpackning, transport, förvaring eller annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk straffbelagd om den begås av grov oaktsamhet. Däremot är inte olovligt innehav, bruk eller annan befattning enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen straffbelagt om det begås av grov oaktsamhet. Regeringen delar *Åklagarmyndighetens* farhåga att det kan bli svårt att bevisa att ett innehav är till för överlåtelse och inte för eget bruk men anser att ansvar för överträdelser av tillståndskravet i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor inte bör vara strängare än för överträdelser på narkotikaområdet.

Regeringen föreslår därför att även den som i strid med tillståndsplikten, av grov oaktsamhet, hanterar hälsofarliga varor genom att överlåta dem, framställa dem, i överlåtelsesyfte förvärva dem eller bjuda ut dem till försäljning ska kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma föreslås gälla den som i strid med tillståndsplikten av grov oaktsamhet, anskaffar, bearbetar, förpackar,



transporterar, förvarar eller på annat sådant sätt hantera hälsofarliga varor om varorna inte är avsedda för eget bruk (anges i en ny femte punkt i 3 § första stycket lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor). I likhet med vad som gäller enligt 3 a § narkotikastrafflagen, som också föreskriver ansvar vid grov oaktsamhet, bör det i ringa fall inte dömas till ansvar. Grov oaktsamhet i förhållande till innehav enligt den nuvarande sjätte punkten i 3 § första stycket lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor straffbeläggs inte. Däremot blir även uppsåtliga gärningar som består i anskaffning, bearbetning, förpackning, transport, förvaring eller annan sådan hantering av hälsofarliga varor som inte är avsedda för eget bruk kriminaliserade. Detta ligger i linje med vad som föreskrivs i narkotikastrafflagen. Den nya femte punkten är avsedd att ha samma innebörd som 1 § första stycket 4 narkotikastrafflagen. Att i angivet avseende följa narkotikastrafflagen innebär en större avgränsning av det straffbara området än vad som följer av utredningens förslag. För att möjliggöra en uppdelning av de gärningar som ska kunna leda till ansvar om de begås av grov oaktsamhet görs en justering av teknisk karaktär i 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Regeringen finner inte tillräckliga skäl för att straffbelägga gärningar som sker av oaktsamhet som inte är grov. Dessa fall är enligt regeringens mening inte tillräckligt straffvärda för att motivera en kriminalisering. En kriminalisering av all oaktsam hantering av en hälsofarlig vara krävs inte heller av effektivitetsskäl. Det riskerar också att motverka straffrättens förmåga att styra människors beteenden genom att det som ligger tämligen nära ett normalt aktsamt beteende kan bli föremål för straffrättsligt ansvar.

För att det ska röra sig om grov oaktsamhet krävs normalt medveten oaktsamhet. Gärningsmannen måste med andra ord misstänka att det är fråga om en viss omständighet, t.ex. att den substans som hanteras är reglerad. Det skulle också kunna vara fråga om grov oaktsamhet om gärningsmannen t.ex. hanterar substansen och inte på något sätt bemödar sig att kontrollera vilken substans det är fråga om trots att det finns starka skäl att tro att den kan vara reglerad. Vid bedömningen av om en viss hantering av en hälsofarlig vara skett med grov oaktsamhet ska det uppställas samma krav som i 3 a § narkotikastrafflagen.

Regeringen anser att straffskalan för grovt oaktsamma brott bör vara något lägre än för de uppsåtliga brotten. Det är också i linje med vad som gäller på narkotikaområdet. Den som av grov oaktsamhet hanterar hälsofarliga varor i strid mot tillståndskravet ska därför dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

## 7 Förstärkning av Folkhälsomyndighetens resurser

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas en ny kategori av hälsofarliga varor i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Folkhälsomyndigheten bör istället tilldelas ökade resurser för att möjliggöra en snabbare klassificering av nya psykoaktiva substanser.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Utredningens förslag att det ska vara möjligt att reglera varor som kan antas medföra fara för människors liv och hälsa har kommenterats av flera remissinstanser. *Läkemedelsverket* ser en risk med förslaget eftersom detta kan försvåra gränsdragningen mellan *Folkhälsomyndighetens* och *Läkemedelsverkets* ansvarsområden gällande arbetet med klassificering av nya psykoaktiva substanser. Sådana oklarheter kan medföra att klassificeringar försenas. *Karolinska Institutet* anser att det föreslagna systemet med förenklad möjlighet till klassificering som hälsofarlig vara för substanser som ”kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa” är bra, om det kan påskynda en reglering. Här måste man försöka vara tydligare med vad grunden för ett sådant antagande kan vara, eftersom det annars finns stora risker för felaktiga och subjektiva beslut. Även *Kemikalieinspektionen* och *Svenska narkotikapolisföreningen* anser att det kan behövas utvecklas tydligare kriterier för när en vara kan antas medföra fara. *Folkhälsomyndigheten* anser att klassificeringsprocessen riskerar att bli mer ineffektiv genom att en ytterligare kategori införs. Införandet av en ringare kategori av hälsofarlig vara kan försena utredningarna när det gäller hälsofarlig vara och narkotika eftersom tid tas i anspråk för att utreda substanser enligt den ringare kategorin. Arbetet med att bevaka och utreda de nya substanser som myndigheten får kännedom om är resurskrävande och myndigheten anser att en långsiktigt stärkt finansiering ger myndigheten möjlighet att utveckla och effektivisera arbetet i linje med utredarens intentioner.

Enligt *Åklagarmyndigheten* lämpar sig syftet med innehavet mindre väl för att avgränsa kriminaliseringen. *Åklagarmyndigheten* anser att övervägande skäl talar för att kriminalisera allt innehav av hälsofarliga varor, såväl konstaterat hälsofarliga varor som de varor som kan antas vara hälsofarliga.

Enligt *Tullverkets* uppfattning är den föreslagna bestämmelsen i 2 § 4 förstörandelagen oförenlig med lagens syfte. Förstörandelagen tillkom för att påskynda processen att få flera substanser klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor. *Tullverket* anser att syftet med den föreslagna bestämmelsen bättre kan tillvaratas i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. *Polismyndigheten* anser att risken för att det blir mer svåroverblickbart och administrativt tyngre att hantera ett system av preparatklassificeringar, som redan i dag består av flera listor, om ytterligare en lista tillförs.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Utredningens förslag*

Utredaren har föreslagit att det ska vara möjligt att reglera varor som inte konstaterats medföra fara för människors liv eller hälsa. Varor som kan antas medföra sådan fara ska, till skillnad från i dag, vara möjliga att reglera utan avvaktan på en fullständig utredning när det är motiverat utifrån det rådande kunskapsläget.

Utredaren föreslår att hälsofarliga varor ska förtecknas i två olika bilagor till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor; 1) varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och 2) varor som på grund av sina inneboende egenskaper kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa.

Det är utredningens uppfattning att sådana substanser som lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga varor (förstörandelagen) i dag kan tillämpas på också utgör sådana hälsofarliga varor som kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa och som därmed kan klassificeras i enlighet med den föreslagna regleringen.

Utredaren föreslår att samma tillståndskrav som framgår av 3 § 1–5 i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska gälla även för hälsofarliga varor som kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa. Vad avser innehav av sådana varor föreslår utredningen att endast innehav i överlåtelsesyfte ska kräva tillstånd.

Utredaren gör bedömningen att Folkhälsomyndigheten behöver tillskjutas ytterligare 5–6 miljoner kronor och Polismyndigheten 2,8 miljoner kronor för att effektivisera tillsynen över nya psykoaktiva substanser för de extra insatser utredaren föreslår, inklusive anonyma inköp.

### *Förekomst av nya psykoaktiva substanser*

Marknaden för NPS är föränderlig och vilka substansgrupper som är vanligast förekommande har varierat under åren. Generellt kan det sägas att antalet nya psykoaktiva substanser som rapporterats har minskat sedan 2015, men denna minskning kan vara tillfällig. För närvarande är det allt fler bensodiazepiner och opioider, och i synnerhet fentanylanaloger som orsakar allvarliga intoxikationer, vilket är oroande och påverkar antalet drogrelaterade dödsfall.

### *Klassificering*

Folkhälsomyndigheten utreder behov av att reglera en substans antingen som hälsofarlig vara eller som narkotika. I utredningsarbetet utgår myndigheten från flera faktorer som påverkan på folkhälsan, toxicitet och förekomst. Myndigheten bevakar och utreder idag främst substanser som förekommer i Sverige och som kan analyseras och identifieras av Nationellt forensiskt centrum eller Tulllaboratoriet.

Den information myndigheten samlar in och utgår ifrån i sitt utredningsarbete syftar på olika sätt till att bedöma om den aktuella substansen uppfyller respektive lagrekvisit för hälsofarlig vara eller narkotika. Utifrån den information myndigheten får från andra myndigheter, olika nätverk och egen omvärldsbevakning görs en prioritering av vilka substanser som bör utredas. Ofta utreds flera substanser inom samma

kemiska substansgrupp då den vetenskapliga dokumentationen kan vara relevant för flera substanser.

En substans som tidigare reglerats som hälsofarlig vara kan i ett senare skede klassificeras som narkotika. Avgörande för en sådan omreglering är om det tillkommit någon ny vetenskaplig dokumentation som gör att rekvisiten för narkotika uppfylls. För att möjliggöra detta krävs en bevakning och utredning inte bara av nya substanser som inte är reglerade utan även av tidigare reglerade substanser.

### *Klassificeringsprocessen*

När en vara ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara idag inleds processen med att Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket tar fram ett klassificeringsunderlag. Folkhälsomyndigheten har regeringens uppdrag att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel samt varor som ska klassificeras enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Läkemedelsverket ansvarar för att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av varor som är läkemedel eller som har potentiell medicinsk användning.

För att en vara ska kunna klassificeras som narkotika måste den vara ett läkemedel eller en hälsofarlig vara med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. För att en vara ska kunna klassificeras som hälsofarlig enligt ovan nämnda lag ska den på grund av sina inneboende egenskaper medföra fara för människors liv eller hälsa och kunna användas eller antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan.

De klassificeringsunderlag som myndigheterna ger in till regeringen är standardiserade och innehåller information om bland annat substansens kemiska struktur, verkningsmekanism, effekt, exponerings sätt, missbruksdos, hälsorisker, rapporterade förekomst i Sverige och tillgänglighet.

Till sin hjälp med att ta fram underlaget har utredande myndigheter Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Sverige (NADiS). Nätverket består förutom av representanter från Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket även av representanter från Rättsmedicinalverket, Tullverket, Polismyndigheten (Nationellt forensiskt centrum och Nationella operativa avdelningen), Livsmedelsverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Giftinformationscentralen, Farmakologiska laboratoriet, Dopinglaboratoriet vid Karolinska universitetssjukhuset och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysningen. Genom avstämningar med nätverket görs prioriteringar av i vilken ordning substanserna ska utredas.

För att en substans ska kunna klassificeras som narkotika krävs generellt ett mer omfattande vetenskapligt stöd än för att en substans ska kunna klassificeras som hälsofarlig vara. Därför har Folkhälsomyndigheten i flera fall valt att inledningsvis komma in med underlag till regeringen som ger stöd för att substansen uppfyller rekvisiten för hälsofarliga varor och samtidigt föreslå att substansen ska förklaras som en sådan. När Folkhälsomyndigheten har samlat in kompletterande uppgifter, som ger stöd för att substansen har beroendeframkallande eller

euforiserande effekter, har myndigheten skickat in ett nytt underlag till regeringen och föreslagit att substansen istället ska klassificeras som narkotika. På så vis kan substansen snabbare kontrolleras.

Varje sammanställt klassificeringsunderlag som Folkhälsomyndigheten tar fram kvalitetsgranskas i en arbetsgrupp. Gruppen analyserar om de uppgifter som finns om substansen ger stöd för att rekvisiten för narkotika alternativt hälsofarliga varor är uppfyllda. Vidare tar gruppen ställning till om underlaget ger stöd för att åberopa brådskande skäl enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Ärendet föredras för myndighetens generaldirektör som fattar beslut om eventuell framställan till regeringen om klassificering.

### *EU-rätt*

När regeringen klassificerar en substans som narkotika eller hälsofarlig vara medför det att den inte kan hanteras utan tillstånd. EU-rättsligt innebär det ett handelshinder och regeringen måste därför anmäla regeringsbeslutet till kommissionen enligt ovan nämnda direktiv. Klassificeringsdokumentet bifogas anmälan. Kommissionen granskar förslagets förenlighet med bland annat fördragsbestämmelsen om fri rörlighet för varor. Kommissionen kan avge kommentarer eller detaljerade utlåtanden med anledning av ett förslag. Ett detaljerat utlåtande ges oftast när kommissionen anser att förslaget kan skapa handelshinder på den inre marknaden. Det anmälande landet har en skyldighet att besvara ett detaljerat utlåtande och förklara vilka åtgärder medlemsstaten planerar att vidta för att rätta till problemet i fråga. För att berättiga inskränkningar i den fria rörligheten för de klassificerade substanserna åberopar Sverige intresset att skydda människors hälsa och liv (artikel 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Skulle alltför bristfälliga underlag tas fram som stöd för detta skyddsintresse, kan kommissionen komma att anse att Sverige inte har tillräckliga skäl för att motivera inskränkningen i den fria rörligheten. Det kan i förlängningen leda till ett överträdelseärende. Införande av en tredje nivå i klassningssystemet som bygger på relativt vagt underlag kan leda till sådana överträdelseärenden.

### *Innehav*

Att införa ytterligare en kategori av hälsofarlig vara där innehav är legalt skulle kunna medföra att potentiellt hälsofarliga substanser blir tillåtna att inneha vilket kan påverka folkhälsan. Att reglera en substans som kan vara hälsofarlig och samtidigt tillåta innehav av en sådan hälsofarlig substans enligt utredarens förslag, kan även uppfattas som motstridigt. I utredningen saknas analys av, och ett folkhälsoperspektiv på, att innehav av sådana hälsofarliga varor blir legalt så länge det inte är i överlåtelsesyfte. Utredningens förslag är att förstörandelagen istället ska vara tillämplig, men om det kommer att räcka för att skydda mot skador är svårt att förutse. Vissa substanser är aktiva i mycket små doser, vilket möjliggör att en ytterst liten mängd substans kan vara tillräckligt för att dela med sig till många andra.

Regeringen delar *Tullverkets* uppfattning att den föreslagna bestämmelsen i 2 § 4 förstörandelagen är oförenlig med lagens syfte. Förstörandelagen tillkom för att påskynda processen att få flera substanser klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor. Regeringen anser att syftet med den föreslagna bestämmelsen bättre kan tillvaratas i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, där innehav, oavsett syfte, inte är legalt.

### *Vetenskapligt underlag och evidens*

En stor utmaning i arbetet med att föreslå substanser för reglering är avsaknad av vetenskapliga underlag. För reglering som hälsofarlig vara eller narkotika krävs ett underlag som visar på att en substans uppfyller lagrekvisiten för dessa. *Folkhälsomyndigheten* har i sitt remissvar bedömt att en reglering av en ny psykoaktiv substans på den grunden att den kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa innebär en risk att substansen blir liggande i den separata bilaga som utredningen föreslog att denna kategori av substanser skulle förtecknas i på grund av att det inte finns vetenskapligt underlag som styrker lagrekvisiten för hälsofarlig vara eller narkotika.

Som ett exempel kan myndigheten nämna utvecklingen kring nya fentanylanaloger som dykt upp på marknaden. Med avsaknad av vetenskapligt underlag som visar att substansen uppfyller lagrekvisiten som hälsofarlig vara eller narkotika skulle det kunna innebära att en potent och livsfarlig fentanylanalog under en längre period regleras som en vara som kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa och därmed är legal att inneha och bruka – såvida syftet med innehavet inte kan visas vara i överlåtelse. Det är därför viktigt att utreda möjligheterna till hur underlag kan genereras som gör att lagrekvisiten för hälsofarlig vara eller narkotika kan uppfyllas.

Vidare finns det en problematik kopplad till lagens hantering av olika substanser.

Substanser reglerade som hälsofarlig vara orsakar inte nödvändigtvis mindre skada på samhället eller individen än substanser klassificerade som narkotika. Idag är lagen utformad så att det är graden av tillgänglig evidens för att uppfylla lagrekvisiten för hälsofarlig vara respektive narkotika som styr bedömningen av hur skadlig en substans är, dvs. att en substans blir reglerad som hälsofarlig vara eller narkotika, där hälsofarlig vara i lagens mening inte uppfattas som lika skadlig och därmed har en lägre straffskala. Här kan återigen exempel med fentanyliknande substanser lyftas fram. Sådana substanser kan orsaka allvarliga intoxicationer och dödsfall men uppfyller inte nödvändigtvis kraven för att regleras som narkotika – vilket kräver vetenskapligt underlag som visar på att substansen är euforiserande eller beroendeframkallande.

De senaste åren har flera kemiska varianter och analoger av fentanyl dykt upp till försäljning på internet. Fentanyl och dess analoger tillhör gruppen syntetiska opioider. Fentanylanaloger är ofta mycket potenta och en liten mängd kan orsaka en allvarlig intoxication. Förutom deras smärtstillande egenskaper kan fentanyler orsaka andningsdepression och en överdos kan vara livshotande.

20 fentanylanaloger har reglerats i Sverige som narkotika (10 stycken) eller som hälsofarlig (10stycken), varav 16 stycken reglerades under 2016 och 2017.

### *Tidsförluster*

Vid avsaknad av tillräckligt vetenskapligt underlag för en hälsofarlig vara blir en substans reglerad i den kategorin där den kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa. Klassificeringen i denna kategori kvarstår till dess Folkhälsomyndigheten inkommer med ett nytt klassificeringsunderlag som visar på vetenskapligt stöd för att varan uppfyller lagrekvisiten för omklassificering till narkotika eller häsofarlig vara enligt befintligt lagstiftning. Regeringen delar Folkhälsomyndighetens synpunkt att klassificeringsprocessen riskerar att bli mer ineffektiv om det införs ytterligare en kategori.

Införandet av ytterligare en kategori av hälsofarlig vara kan försena utredningarna när det gäller hälsofarliga varor och narkotika eftersom tid tas i anspråk för att utreda substanser enligt den nya kategorin. Oavsett om underlaget för hälsofarliga varor enligt denna nya kategori föreslås vara mindre omfattande och av lägre vetenskaplig kvalitet, måste en utredning göras och därmed hela klassificerings- och förankringsprocessen gås igenom. Processen fordrar resurser för både Folkhälso-myndigheten och andra myndigheter.

Att ta fram flera underlag för samma substans innebär ett visst merarbete. Förutom komplettering av uppgifter tar beredningsprocessen för varje nytt underlag tid i anspråk. På grund av myndighetens begränsade resurser för arbete med att utreda nya psykoaktiva substanser innebär merarbetet för en substans att färre timmar kan läggas på utredning av andra prioriterade substanser. Skulle ytterligare en kategori hälsofarliga varor införas innebär detta att tre underlag kan behöva tas fram för samma substans.

En del nya psykoaktiva substanser kommer in på den svenska marknaden för att inom relativt kort tid försvinna. Att de försvinner kan bero på att de inte är efterfrågade av olika skäl som t.ex. att de inte är tillräckligt uppskattade eller att det finns andra substanser som konkurrerar. Tiden innan dessa substanser uppmärksammas och till att den försvinner från marknaden är ofta så kort att myndigheten inte hinner ta fram det underlag som krävs för att klassificera substansen som hälsofarlig vara eller narkotika. Om en tredje nivå i klassningssystemet införs kommer dessa substanser att behöva klassificeras i nivå två enligt lagen om hälsofarliga varor och därmed ta onödig tid i anspråk för olika myndigheter.

### *Rättssäkerhet*

Regeringen delar *Folkhälsomyndighetens* bedömning att de regelförändringar som föreslås i denna del inte är tillräckligt tydliga vilket krävs för en rättssäker tillämpning av reglerna. Ändringen i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor skulle innebära att innehav av en substans klassificerad som hälsofarlig vara kan vara laglig i en situation och olaglig i annan beroende på syftet med innehavet. Innehav skulle vara tillåtet, men inte överlåtelse, samtidigt som det är tillåtet för

Polismyndigheten och Tullverket att omhänderta substansen och förstöra den enligt förstörandelagen. Det skulle bli otydligt för den enskilda medborgaren vilken lag som gäller och därför leda till rättsosäkerhet.

Regeringen delar *Åklagarmyndighetens* mening att syftet med innehavet lämpar sig mindre väl för att avgränsa kriminaliseringen. *Åklagarmyndigheten* anser att övervägande skäl talar för att kriminalisera allt innehav av hälsofarliga varor, såväl konstaterat hälsofarliga varor som de varor som kan antas vara hälsofarliga. Regeringen anser, liksom *Polismyndigheten*, att risken för att det blir mer svåröverblickbart och administrativt tyngre att hantera ett system av preparatklassificeringar, som redan i dag består av flera listor, om ytterligare en lista tillförs bör beaktas.

Regeringen delar *Läkemedelsverkets* farhåga att förslaget kan försvåra gränsdragningen mellan *Folkhälsomyndighetens* och *Läkemedelsverkets* ansvarsområden gällande arbetet med klassificering av nya psykoaktiva substanser.

Regeringen bedömer att en reglering av en ny psykoaktiv substans i en lägre kategori innebär en risk att substansen blir kvar i den kategorin på grund av att det inte finns vetenskapligt underlag som styrker lagrekvisiten för hälsofarlig vara eller narkotika. Sammantaget bedömer regeringen att det inte bör införas en ny kategori av hälsofarliga varor i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

#### *Resursförstärkning*

Arbetet med att bevaka och utreda de nya substanser som myndigheten får kännedom om är resurskrävande, och regeringen delar *Folkhälsomyndighetens* synpunkt att en långsiktigt stärkt finansiering ger myndigheten möjlighet att utveckla och effektivisera arbetet i linje med utredarens intentioner. Det är regeringens bedömning att förstärkning av Folkhälsomyndighetens nuvarande resurser inom befintlig lagstiftning leder till en väsentlig kapacitetsförbättring för att snabbare kunna klassificera nya psykoaktiva substanser som kommer ut på den svenska marknaden.



## 8 Generisk klassificering

**Regeringens bedömning:** Den ökande förekomsten av nya psykoaktiva substanser är ett allvarligt problem som motiverar ett effektivt system för skyndsamt klassificering av substanser som narkotika eller hälsofarliga varor. Ett system med generiska definitioner i betydelsen att substanserna klassificeras i grupper utifrån sin kemiska grundstruktur, s.k. generisk klassning, skulle medföra att fler substanser snabbare omfattades av lagstiftningen på området. Ett sådant system är dock svårförenligt med de rättssäkerhetskrav som bör ställas när det gäller narkotikabrott eller brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. För att en substans ska kunna klassificeras som narkotika i dag måste den ha konstaterats vara beroendeframkallande eller ha euforiserande effekter eller med lätthet kunna omvandlas till en sådan vara. På motsvarande sätt ska en substans för att klassificeras som hälsofarlig vara på grund av sina inneboende egenskaper ha konstaterats medföra fara för människors liv eller hälsa samt användas eller antas användas i berusningssyfte eller för annan påverkan.

Något system med generisk klassificering bör med nuvarande kunskapsunderlag inte införas. Regeringen kommer dock att initiera en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte utgör narkotika eller hälsofarliga varor. En sådan analys ska innefatta möjligheterna att införa förbud mot hela grupper av likartade substanser.

I avvaktan på en sådan utredning föreslår regeringen flera åtgärder för att ytterligare effektivisera processen att förbjuda nya narkotiska substanser som kommer ut på marknaden, vilka redovisas i avsnitten 5 och 7.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna är positivt inställda till att behålla det nuvarande systemet för klassificering av narkotika och hälsofarliga varor genom uppräkningsprincipen av substanserna enskilt.

*Svea Hovrätt* delar utredningens bedömning att regleringen av narkotika och hälsofarliga varor inte bör ske genom s.k. generiska definitioner med hänsyn till de rättssäkerhetskrav som måste ställas på en straffrättslig reglering. Även *Hovrätten för Västra Sverige* delar utredningens bedömning att det finns tungt vägande skäl emot användandet av såväl en generisk som en verkansbaserad eller analog definition i samband med klassificering för reglering av narkotika och hälsofarliga varor. Inte minst den förutsebarhet och klarhet som krävs för att en straffrättslig reglering ska motsvara grundläggande rättssäkerhetskrav gör en sådan reglering olämplig. *Karolinska institutet (KI)* anser att det är bra att utredningen föreslår att behålla enskild substansklassning av nya psykoaktiva substanser. Små skillnader i kemisk struktur kan ha stora konsekvenser för farmakologisk/toxisk effekt, vilket gör att ett system med generisk klassning i och för sig blir offensivt men samtidigt trubbigt och kommer

att inkludera substanser utan narkotiska effekter. Karolinska institutet anser att ett sådant system inte heller kan vara heltäckande, då helt skilda strukturer kan ge liknande biologiska effekter. Karolinska institutet lyfter också fram vikten av att bedöma substansernas ”potens” (dos-respons-effekt). Alla substanser är farliga i tillräckligt hög dos. *Karolinska institutets* bedömning är att klassningen ska baseras på substansens beroendemekanism och euforiserande (belönande) effekt. *Polismyndigheten* delar utredningens bedömning men vill framhålla värdet av den tydlighet som en generisk eller analog klassificeringsmodell skulle innebära beträffande samhällets syn på brottslig droghantering. *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle* bedömer att det bästa är att klassa de enskilda drogerna för sig men öka tempot i arbetet.

Några remissinstanser anser att det finns fördelar med generisk klassning av narkotika och hälsofarliga varor. *Lunds universitet* är positivt till förslaget att inte använda generisk definition av rättssäkerhetsskäl men saknar en tydlig förklaring till att generisk klassificering kunnat accepteras i andra länder men inte kan accepteras i Sveriges. *Svenska kemisamfundet* anser att generisk klassificering bör införas eftersom det nuvarande systemet medför avsevärda fördröjningar och stora insatser krävs från myndigheter innan sådana substanser kan förbjudas samt att det även är av intresse att svenska lagar och förordningar överensstämmer med besluten i omgivande länder som t.ex. Norge, Danmark, Storbritannien och Irland som redan har infört generiska definitioner. *Svenska narkotikapolisföreningen* anser att den snabbt ökade handeln med s.k. analoger (liknar annan substans med känd kemisk struktur eller effekt) motiverar gruppklassning av narkotika respektive hälsofarliga varor.

**Skälen för regeringens bedömning:** I Sverige regleras de substanser som utgör narkotika eller hälsofarliga varor genom en uppräkningslista av substanserna enskilt antingen i någon av de internationella konventioner på området som Sverige har tillträtt eller i en bilaga till förordningen om kontroll av narkotika (se 8 § narkotikastrafflagen [1968:64] och 2 § förordningen [1992:1554] om kontroll av narkotika) eller förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor (2 § i nämnda förordning).

För att en substans ska kunna klassificeras nationellt och föras in i bilagorna till någon av förordningarna krävs att substansen uppfyller de lagstadgade kriterierna för narkotika eller hälsofarliga varor. Dessa framgår av 8 § narkotikastrafflagen respektive 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Narkotika definieras som läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter. Hälsofarliga varor är varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan.

Fram till dess att regeringen fattar beslut om att klassificera en substans som antingen narkotika eller hälsofarlig vara och beslutet vunnit laga kraft kan den säljas lagligt på den svenska marknaden. Den tid en sådan substans kan säljas lagligt varierar och avgörs ofta av tillgänglig kunskap om substansens hälsoeffekt och laboratoriers möjligheter att analysera

substansen. Det är vanligt att substanser som förbjuds ersätts på marknaden av nya substanser med liknande egenskaper där den kemiska strukturen har ändrats.

Ett alternativt sätt att reglera substanser eller varor skulle kunna vara att använda ett generiskt system eller s.k. familjeklassificering i betydelsen att regleringen skulle avse en hel grupp eller delar av grupper av substanser som har en gemensam grundstruktur eller grupper av substanser som liknar en redan reglerad substans.

En fördel med generiska definitioner är att de omfattar en obestämd mängd substanser, inklusive sådana som ännu inte finns på marknaden. Med generisk klassificering är en substans olaglig redan första gången den hanteras i Sverige under förutsättning att den bedöms omfattas av en generisk definition och uppfylla övriga kriterier för att utgöra narkotika eller hälsofarlig vara. Substansen behöver med andra ord inte föras in i bilagan till förordningen om kontroll av narkotika eller förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

För att vara effektiv bör en generisk definition vara bred och på så sätt reglera en tillräckligt stor grupp av nya psykoaktiva substanser.

Regleringen bör också vara träffsäker och bara ta med de substanser som uppfyller kriterierna i lagstiftningen för vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor.

De kemiska grundstrukturernas mångfald medför att det inte är praktiskt möjligt att helt ersätta de individuellt uppräknade substanserna med generiska definitioner utan att definitionerna då blir alldeles för vida. Införandet av generiska definitioner kräver således kompletterande uppräkningsdefinitioner. En fullständig effektivitet i detta avseende kan därför inte uppnås med generiska definitioner.

### *Förhållandet till legalitetsprincipen*

Straffskalan för narkotikabrott av normalgraden är fängelse i högst tre år. För grovt narkotikabrott är straffskalan fängelse i lägst två och högst sju år och för synnerligen grovt narkotikabrott fängelse i lägst sex och högst tio år. Den som gör sig skyldig till brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Fängelse är den mest ingripande åtgärd som staten kan använda mot sina medborgare och det innebär betydande inskränkningar i deras valfrihet. Det kan inte komma i fråga att föreskriva ett straffrättsligt ansvar för narkotikabrott om en substans är harmlös. Det bör endast vara aktuellt att, genom generiska definitioner, reglera substanser som uppfyller grundkriterierna i lagstiftningen för vad som utgör narkotika (att de har beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter) eller hälsofarliga varor (bl.a. att de medför fara för människors liv eller hälsa).

Att konstruera kemiska grundstrukturer som, oavsett den kemiska sammansättningen i övrigt, med säkerhet uppfyller kriterierna i lagstiftningen om vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor är dock inte möjligt utan att göra dem så snäva att de i praktiken fungerar som uppräkningsdefinitioner. *Karolinska institutet* har i sitt remissvar framhållit att små skillnader i kemisk struktur kan ha stora konsekvenser för farmako-

logisk/toxisk effekt och att generiska definitioner kommer att inkludera substanser utan narkotiska effekter.

Det generiska system som i stället bör tillämpas för narkotika och hälsofarliga varor är ett system där de generiska definitionerna endast utgör ett första led i bedömningen av om en substans bör klassificeras. Som ett andra led måste substansens egenskaper konstateras uppfylla kriterierna i övrigt, och denna bedömning blir av högsta relevans vid tillämpningen av regelverken. Sådana bedömningar är komplicerade och inte alltid entydiga ens bland dem som är sakkunniga inom kemi och farmakologi. Det är en av anledningarna till att substanser i dag i vissa fall utreds under lång tid innan de klassificeras.

Generisk klassificering kan därmed ifrågasättas från straffrättslig synpunkt. I praktiken kan det bli mycket svårt för en enskild att i förväg kontrollera vad som är tillåtet och otillåtet. Ett grundläggande rättssäkerhetskrav är att en klassificeringsmodell lever upp till den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Av legalitetsprincipen följer bl.a. att tillämpningsområdet för en straffbestämmelse ska vara entydigt och klart. Av lagen ska den enskilde kunna utläsa när och hur han eller hon kan komma att bli föremål för straffrättsliga ingripanden. Med stöd av legalitetsprincipen kan det därmed ställas bestämda och höga krav på strafflagstiftningens begriplighet och precision. Det finns risk för att det inte kan åstadkommas med generisk klassificering. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med legalitetsprincipen att en enskild kan bli föremål för straffansvar baserat på en sådan oförutsägbar lagstiftning som generiska definitioner skulle innebära. I detta sammanhang kan det också konstateras att samma substans kan komma att bedömas olika över tid beroende på det rådande kunskapsläget vid bedömningstillfället, trots ett oförändrat regelverk. Att en substans bedömts som tillåten vid ett tillfälle innebär alltså inte med nödvändighet att den är tillåten även i framtiden.

*Lunds universitet* framhåller i sitt remissvar att det saknas en tydlig förklaring till varför generisk klassificering kunnat accepteras i andra länder men inte kan accepteras i Sveriges. I t.ex. Norge och Danmark kan genom respektive lands generiska definitioner substanser som inte har psykoaktiv effekt omfattas av narkotikadefinitionen. Av förarbetena till ländernas författningar framgår att ett förbud mot att hantera en substans som omfattas av en generisk grupp gäller fram till dess att den specifika substansen genom en författningsändring uttryckligen har undantagits från förbudet. Det finns således risk att en person kan dömas för brott mot narkotikalagen trots att substansen varit harmlös.

Som ovan nämnts kan det inte komma i fråga att föreskriva ett straffrättsligt ansvar för narkotikabrott om en substans är harmlös. En sådan rättstillämpning riskerar vidare att underminera respekten för narkotikabegreppet.

### *Komplicerade domstolsprocesser*

Generiska definitioner innebär att det inte är möjligt att ange samtliga substanser som utgör narkotika eller hälsofarliga varor eftersom det inte är specifika substanser som räknas upp i förteckningarna. I stället anges vissa kemiska grundstrukturer. Hur många olika substanser som kan skapas med samma grundstruktur är ofta okänt. Syftet med ett generiskt

system är just att reglera det okända. Det är främst i det avseendet ett sådant system ger en effektiv reglering av missbrukssubstanser. Det ligger alltså i sakens natur att ett generiskt klassificeringssystem inte kan uppnå samma nivå av precision och förutsägbarhet som dagens uppräkningsdefinitioner där det vid varje given tidpunkt är möjligt att ange vilka substanser som är narkotika eller hälsofarliga varor. Detta förhållande är oundvikligt och måste accepteras om generiska definitioner ska införas.

Vid en generisk definition kan det därför uppstå fråga om huruvida en viss substans ska betraktas som narkotika eller hälsofarlig vara eller inte, vilket kan behöva avgöras i domstol.

Tveksamheter kring en substans rättsliga status kan främst uppstå om någon hanterar en substans som inte har bedömts tidigare. Även om substansens kemiska struktur konstateras omfattas av en generisk definition kan det finnas olika uppfattningar om substansens egenskaper.

Sådana bedömningar är komplicerade och inte alltid entydiga ens bland dem som är sakkunniga inom kemi och farmakologi. Bedömningarna kan försvåras om mängdmaterialet är litet, om tillgängligheten till data om substansen är låg osv.

Om uppgiften att avgöra vad som är tillåtet eller otillåtet åläggs domstolarna, skulle det inte vara förrän efter en lagakraftvunnen dom som en substans rättsliga status blir klarlagd. Innan frågan avgjorts genom ett mål, sannolikt i flera instanser, skulle det vara oklart om det är lagligt eller olagligt att hantera substansen. Vissa nya substanser får snabbt en stor spridning i landet. Det medför att åtskilliga åtal kan komma att väckas vid flera tingsrätter under den tidsperiod då statusfrågan ännu inte rättsligt avgjorts. Tingsrätterna kan göra olika bedömningar och antalet överklagade mål kan bli stort.

Till detta kommer att en sådan ordning riskerar att belasta rättssystemet eftersom det sannolikt skulle åberopas en mängd olika expertvittnen i sådana mål. Om i stället en expertgrupp eller ett laboratorium skulle ha till uppgift att bedöma substansers rättsliga status, t.ex. innan åtal väcks, skulle detta troligen medföra längre utredningstider. Dessutom kompliceras bedömningen många gånger av de skäl som redovisats ovan, varför ett utlåtande från en expertgrupp eller ett laboratorium ändå skulle kunna ifrågasättas inom ramen för ett brottmål.

Utöver detta skulle bedömningarna kunna ge olika utfall vid olika tillfällen, trots en oförändrad reglering, eftersom kunskapen om en substans egenskaper kan förändras över tid. Samma typ av hantering av en substans skulle kunna bedömas som lagligt vid ett tillfälle, men olagligt vid ett senare tillfälle. Gränsen för när en substans övergår från att vara tillåten till otillåten skulle alltså vara flytande.

Om en substans skulle anses omfattas av en generisk definition, skulle svårigheter kunna uppstå vid straffmätningen. Innan substanser i dag tas upp på förteckningarna över narkotika eller hälsofarliga varor har substanserna utretts och konstaterats uppfylla kriterierna i lagstiftningen för vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor. I det underlag som Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket ger in till regeringen i samband med en framställan om att substansen ska klassificeras, framgår ofta uppgifter som ger vägledning om substansens farlighet. I underlaget finns ofta uppgifter från Rättsmedicinalverket om dödsfall analytiskt

kopplade till substansen och patologiska fynd som gjorts vid sådana obduktionsärenden. Vidare finns uppgifter från Giftinformationscentralen om registrerade förgiftningsfall av substansen, generella individuella hälsorisker, exponeringssätt, verkningsmekanism samt likheter med andra substanser. Uppgifterna kan ha betydelse vid straffmätningen.

Ett sådant system väcker också frågan om vilken möjlighet myndigheterna skulle ha att göra en framställan om klassificering genom uppräknning av en substans som parallellt är föremål för domstolsprövning.

#### *Svårigheter för brottsutredande och tillståndsgivande myndigheter*

I dagsläget kan Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket normalt vara behjälpliga när det gäller frågor om vilka substanser som är klassificerade och vilka krav som gäller för att dessa ska få hanteras.

Med ett generiskt system skulle det sannolikt uppstå situationer då myndigheterna själva inte kan besvara sådana frågor utan att först behöva genomföra en utredning av substansen, eller behöva invänta att en pågående domstolsprocess avslutas.

Flera andra myndigheter har olika ansvarsområden, skyldigheter och befogenheter beroende på om det finns misstanke om brott. Det är därför av vikt att en myndighet relativt snabbt kan konstatera om en substans är laglig eller olaglig. Det gäller inte minst för polis, tull och åklagare. Generiska definitioner kan på så sätt förorsaka oklarheter om vilka åtgärder en myndighet får vidta i en specifik situation.

Både med dagens klassificeringssystem och med ett generiskt system måste en rutinanalys genomföras som ett första steg i en substansanalys för att identifiera en substans. Om rutinanalysen inte ger någon träff, görs en strukturutredning av vilken det framgår vilken substans det är fråga om.

Med dagens klassificeringssystem kontrollerar sedan i regel det analyserande laboratoriet om substansen är upptagen på förteckningarna över narkotika eller hälsofarliga varor och noterar detta på analysbeskedet.

Frågan om huruvida en substans utgör narkotika eller hälsofarlig vara besvaras alltså i dag normalt av laboratoriet. Med ett generiskt system ska det i stället bedömas om substansen omfattas av den generiska definitionen samt vilka egenskaper substansen har. Dessa bedömningar är komplicerade och kan, som ovan nämnts, göras t.ex. av ett laboratorium, en expertgrupp eller av domstolarna, beroende på hur systemet utformas.

Med generiska definitioner är det alltså inte alltid möjligt för ett laboratorium att besvara frågan om huruvida en substans utgör narkotika eller hälsofarlig vara.

Principiella invändningar mot generiska definitioner kan göras också mot bakgrund av osäkerheten de orsakar för företag. Enligt lagen om kontroll av narkotika och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor är det möjligt att söka tillstånd för att hantera klassificerade substanser. Det är dock endast för vissa i lag stadgade ändamål som tillstånd kan ges, såsom t.ex. medicinskt, vetenskapligt eller industriellt ändamål. Huruvida användandet av en viss substans i en industriell verksamhet kräver tillstånd, kan vara komplicerat att avgöra både för företagen och för

myndigheterna om en generisk definition skulle tillämpas. Vid en förfrågan från allmänheten finns en risk för att myndigheter inte kan vara behjälpliga med information om vad som är tillåtet och inte tillåtet. Detta gäller särskilt om substansen är föremål för bedömning i ett pågående mål i domstol.

### *Undantagsreglering*

Det finns risk för att de generiska definitionerna på ovan beskrivna sätt innebär att en omfattande undantagslagstiftning krävs. En befattning med substanser som undantas från den generiska definitionen skulle då inte utgöra narkotikabrott eller brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. För att undanta substanser från regleringen skulle det krävas förteckningar över substanser, som trots att de ingår i en klassificerad generisk grupp, inte uppfyller kriterierna för narkotika eller hälsofarliga varor. Liksom i dag skulle ett sådant system innebära att den praktiska tillämpningen blir beroende av förteckningar, med den skillnaden att substanser skulle utgöra t.ex. narkotika till dess att de undantagits från regleringen. I dag kan en vara inte utgöra narkotika förrän den förklarats omfattas av regleringen. Det är alltså fråga om en omvänd presumtion.

Ett alternativ till en undantagsreglering är att i stället utvidga antalet situationer då befattning med narkotika eller hälsofarliga varor är tillåten. Narkotika får i dag hanteras för vissa angivna ändamål, medicinskt eller vetenskapligt ändamål, annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget eller industriellt ändamål. I många fall krävs tillstånd men i vissa fall får befattning ske utan tillstånd. Undantagsregler finns också för hälsofarliga varor. Som redogjorts för ovan kan systemet med generiska definitioner vara svåröverskådligt. Det kan därför vara svårt att kartlägga alla befogade användningsområden och ändamål som nya substanser kan tänkas ha. Det är därför möjligt att de fyra tillåtna ändamålen inte är tillräckliga för att säkerställa att befogad befattning med vissa substanser tillåts.

Svårigheterna med att antingen införa en undantagsreglering eller anpassa tillståndsregleringen är just svåröverskådligheten som ett generiskt system innebär. För att veta vilka substanser som bör listas i en undantagsförteckning eller undantas från tillståndskravet måste en ordentlig genomgång av kända läkemedel och andra substanser göras, så att en befogad hantering inte riskerar att utgöra brott, utan att detta har uppmärksammats. Detta kommer troligen att kräva ett omfattande och fortlöpande arbete.

Vidare medför framför allt en omfattande tillståndsreglering administrativa bördor för staten, företag och enskilda. Om många substanser med befogade användningsområden omfattas av ett generiskt system ökar antalet situationer för vilka det krävs tillstånd för hantering av substanserna. Arbetet med att utfärda tillstånd och utöva tillsyn över hanteringen blir därmed mer omfattande. Detta arbete försvåras av den ovan nämnda omständigheten att rättsläget i vissa fall kommer att uppfattas som oklart t.ex. då en substans är föremål för domstolsprövning. Det kan alltså råda osäkerhet om huruvida en substans kräver

tillstånd eftersom det är oklart om substansen uppfyller kraven för t.ex. narkotika.

*Svenska kemisamfundet* har anfört att nuvarande kontrollsystem medför fördröjningar och att stora insatser krävs från myndigheter innan substanser kan förbjudas. Folkhälsomyndigheten bedriver ett omfattande arbete med att identifiera och utreda NPS. Folkhälsomyndigheten har också regeringens uppdrag att rapportera upptäckten av NPS till EU:s system för tidig varning (EWS) verkställs av ECNN:s (Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk och Europol, Folkhälsomyndigheten var först med att rapportera 23 nya substanser av totalt 44 sammantaget för alla länder som deltar i nätverket förra året. I år (fram till 6 februari 2018) har Folkhälsomyndigheten varit först med att rapportera 5 nya substanser. Behandlingen av förslag om klassificering av olika substanser har också snabbats upp inom regeringskansliet. I de allra flesta fall används det s.k. snabbspåret vid anmälan av nya klassificeringar till kommissionen enligt direktiv (EU) 2015/1535, vilket kortat ner handläggningstiden till mellan två och tre veckor från det att Folkhälsomyndighetens underlag kommit in till att regeringen till dess att regeringen fattat beslut om en förordningsändring. Det tar ytterligare ca: sex veckor innan beslutet om författningsändringen vinner laga kraft. Ett nytt kungörelsesystem håller på att tas fram vilket gör att tiden för ikraftträdandet kortas till fem veckor. Ett system med generiska definitioner medför också fördröjningar. Det tar tid och myndighetsresurser innan det kan fastställas om en substans omfattas av en generisk definition.

#### *Verkansbaserade definitioner*

Ett alternativ till att införa generiska definitioner är att istället införa verkansbaserade definitioner. En sådan definition omfattar en hel grupp av varor, som alla har det gemensamt att de har en viss verkan. De konstaterade och potentiella fördelarna med verkansbaserad klassificering är i stort sett desamma som redovisats ovan avseende generisk klassificering. Vad gäller nackdelarna är även dessa i många avseenden lika. Här kan dock följande framhållas avseende verkansbaserade definitioner. Risken för att ofarliga substanser omfattas av definitionerna är mindre vid verkansbaserade definitioner jämfört med generiska definitioner. Det beror på att verkansbaserade definitioner är avhängiga en viss effekt, t.ex. att substansen påverkar det centrala nervsystemet så att hallucinationer uppstår, eller att substansen aktiverar en viss receptor i hjärnan. Substansernas egenskaper och effekter på människokroppen är på detta sätt en del av definitionen i sig.

Att påvisa sådana effekter är dock komplicerat. För att t.ex. utifrån en struktur teoretiskt bedöma en substans förmåga att binda till en receptor kan datamodelleringar användas. För att däremot påvisa bindning till en receptor finns verktyg men dessa konstaterar ofta just bindning och inte effekt. Bindning till en receptor har flera olika effekter. Det kan resultera i en stimulering av receptorns aktivitet eller en blockering av receptorn vilket innebär en stabilisering av ett tillstånd. I det senare fallet skapas alltså inte någon ny effekt genom intag av substansen. Vidare kan en sub-



stans binda till en receptor på olika sätt vilket förändrar dess egenskaper. För att påvisa effekter kan försök i djurmodeller genomföras.

Även om djurförsök bevisar effekter är det inte säkert att effekterna blir likadana på människor. Med verkansbaserade definitioner blir det därmed svårare än i dag, och svårare än med generiska definitioner, att konstatera huruvida en substans omfattas av definitionen eller inte.

### *Analoga definitioner*

Analog definitioner omfattar substanser som väsentligen liknar en redan reglerad substans vad gäller struktur och effekt. Analog definitioner är därmed mer vittomfattande och obestämda än både generiska och verkansbaserade definitioner.

De för- och nackdelar som redogjorts för ovan avseende både generiska och verkansbaserade definitioner gör sig gällande i olika styrka även vid analog definitioner, beroende på om bedömningen gäller kriteriet en väsentligt liknande struktur eller kriteriet en väsentligt liknande effekt. Generellt kan det dock framhållas att, förutom de nackdelar som redan redogjorts för, ett rekvisit som ”väsentligen liknar” bidrar ytterligare till klarheten och oförutsebarheten i systemet.

Vid utredningen av en substans sker informationsinhämtning från myndigheter (framför allt NFC, Tullverket, Rättsmedicinalverket och Giftinformationscentralen), den vetenskapliga litteraturen samt internetforum som Flashback m.m. Det är denna information som ligger till grund för bedömningen av om t.ex. rekvisitet ”euforiska effekter” är uppfyllt. Att utifrån samma information avgöra om en substans t.ex. aktiverar en viss receptor i hjärnan är betydligt svårare. Generellt gäller att ju specifika effekter som ska påvisas, desto svårare är det att konstatera att en substans uppfyller kriterierna. Syftet med att skapa en bredare reglering av substanser riskerar därför att helt gå förlorat.

Nya psykoaktiva substanser utgör dock otvivelaktigt ett hot mot människors liv och hälsa. Det är därför viktigt att definiering och klassificering av nya psykoaktiva substanser sker på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Sverige ligger i dag i framkant vad gäller narkotikaklassificering av nya psykoaktiva substanser och rapportering av substanser till EU:s early warning system. Satsningar på utredning och klassificering av vissa typer av substanser har gett resultat liksom andra åtgärder som inte rör klassificeringsprocessen, t.ex. införandet av lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser. Genom att tillföra ökade resurser till utredande myndighet skulle fler substanser kunna utredas årligen och underställas regeringens bedömning.

### *Fortsatt analys*

Den ökande förekomsten av nya psykoaktiva substanser är ett allvarligt problem som motiverar ett effektivt system för skyndsamt klassificering av substanser som narkotika eller hälsofarlig vara. Ett system med generiska definitioner i betydelsen att substanserna klassificeras i grupper utifrån deras kemiska grundstruktur, s.k. generisk klassning, skulle medföra att fler substanser snabbare omfattades av lagstiftningen på området. Ett sådant system är dock svårförenligt med de rättssäker-

hetskrav som bör ställas när det gäller narkotikabrott eller brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Ett sådant system skulle också riskera att leda till komplicerade domstolsprocesser och svårigheter för brottsutredande och tillståndsgivande myndigheter.

Något system med klassificering bör med nuvarande kunskapsunderlag inte införas. Regeringen kommer dock att initiera en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte utgör narkotika eller hälsofarliga varor. En sådan analys ska innefatta möjligheterna att införa förbud mot hela grupper av likartade substanser.

Regeringen föreslår också åtgärder för att ytterligare effektivisera processen att förbjuda nya narkotiska substanser som kommer ut på marknaden, vilka redovisas i avsnitten 5 och 7.

## 9 Konsekvenser av regeringens förslag

Narkotikamissbruk och de skador som det orsakar är ett samhällsproblem som inbegriper inte bara den offentliga sektorn utan även det civila samhället och inte minst den enskilda individen. Konsekvenserna för den offentliga sektorn ligger framför allt i kostnader för brottsbekämpning, vård, behandling och andra sociala insatser.

För det civila samhället finns bl.a. kostnader för konsekvenser av brott samt sjukskrivningar och vårdkostnader för narkotikamissbrukare (företagshälsovård och försäkringar). För den enskilda individen kan kostnaden för ett narkotikamissbruk innefatta sådant som kostnaden för själva drogerna likväl som risken att förlora arbete, bostad och förankring i samhället. På den individuella nivån drabbar såväl ekonomiska kostnader som andra påfrestningar även anhöriga och andra personer i brukarens närhet. Kommuner, landsting och staten bär tillsammans kostnader för det produktionsbortfall som sker till följd av dödlighet och sjuklighet förknippad med missbruk.

Tillgänglighetsbegränsning tillsammans med efterfrågeminskning är de två ben som svensk narkotikapolitik står på. Syftet med regeringens förslag är att intensifiera det befintliga utredningsarbetet och därmed begränsa tillgängligheten av nya psykoaktiva substanser. Förslaget försvårar laglig försäljning av substanser som kan orsaka allvarliga skador.

Narkotikahandel är en central del i den organiserade brottsligheten. Det grövre våldet och det ökade antalet skjutningar är i många fall narkotikarelaterade. Att komma åt narkotikaförsäljningen är därför en viktig del i att bekämpa den organiserade brottsligheten och öka tryggheten i samhället i stort.

Det är inte möjligt att räkna ut exakt vad narkotikamissbruket kostar samhället. Missbruksutredningen (SOU 2011:6 Missbruket, Kunskapen, Vården) skattade samhällets kostnader år 2008 med två olika metoder till dels 24 miljarder (top-down metoden), dels till 62 miljarder (bottom-up metoden). Nutek, dåvarande Verket för näringsutveckling, skattade i en rapport (Nutek 2006) samhällets kostnader för en manlig amfetaminists missbruk till 1,7 miljoner kronor och för en kvinnlig amfetaminists

missbruk till 1,4 miljoner kronor per år. De effekter och samhälls-ekonomiska konsekvenser som missbruket av nya psykoaktiva substanser kan medföra är till stor del okänd.

En snabbare och mer omfattande klassificering innebär en effektivare kriminalisering av dessa substanser vilket i sin tur troligen leder till att färre aktörer ägnar sig åt att sälja dessa på marknaden och därmed till ett minskat utbud. Även kriminaliseringen i sig kan tänkas leda till att färre personer använder sådana substanser på grund av dels en obenägenhet att hantera olagliga substanser dels att en kriminalisering tydligt signalerar att substansen är farlig.

De substanser som regleras saknar oftast allmänna användningsområden i samhället och den föreslagna satsningen för att effektivisera övervakningen av nya psykoaktiva substanser föranleder heller inte några inskränkningar för näringslivet eller påverkan på sysselsättningen i övrigt. Det är regeringens bedömning att förslagen inte påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män och heller inte påverkar möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Angående Folkhälsomyndighetens ansvar att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor bedömer regeringen att effektiviseringen av tillsynen medför en viss ökning av myndighetens arbetsbelastning.

För att snabbare hitta, bedöma och meddela regeringen behov av klassificering av nya psykoaktiva substanser tillför regeringen fem miljoner kronor årligen till Folkhälsomyndigheten. Satsningen förväntas leda till att myndigheten hittar fler nya psykoaktiva substanser som behöver analyseras och bedömas.

Myndigheten samarbetar med flera andra myndigheter som därmed också får viss ökad arbetsbelastning. En nära samarbetspartner för analyser och bedömningar är Nationellt Forensiskt centrum (NFC) som kan komma att få ökad belastning. Regeringen ämnar tillföra myndigheten ytterligare en miljon kronor årligen för att täcka kostnader för utökade klassificeringar av nya psykoaktiva substanser.

Det är oklart i vilken omfattning möjligheten att köpa nya psykoaktiva substanser med hjälp av fingerade uppgifter kommer att användas. Regeringen bedömer att möjligheten för Folkhälsomyndigheten att uppdra åt Polismyndigheten att köpa in nya substanser anonymt leder till en måttligt ökad arbetsbelastning för framför allt Folkhälsomyndigheten och Polismyndigheten. Regeringen bedömer att de ökade kostnaderna för Folkhälsomyndigheten ryms inom den årliga resurstilldelning som nämnts ovan. Regeringen tillför ytterligare 500 000 kronor per år under 2019 och 2020 till Polismyndigheten för det nya uppdraget att på beställning köpa nya substanser.

## 10 Författningskommentar

### 10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

#### 11 a §

*I syfte att analysera varor som kan behöva regleras enligt denna lag och som inte är reglerade enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, får Polismyndigheten med hjälp av fingerade uppgifter på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket göra inköp av sådana varor.*

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten för Polismyndigheten att på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket, med hjälp av fingerade uppgifter avseende beställaren köpa in varor som kan behöva regleras enligt lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 5.

Förslaget innebär att Polismyndigheten får en lagstadgad rätt att köpa in varor med hjälp av fingerade uppgifter. Det är Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket som ger uppdrag åt Polismyndigheten att göra inköpen. Folkhälsomyndigheten har enligt sin instruktion regeringens uppdrag att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel. Läkemedelsverket ansvarar för de varor som är läkemedel eller som har potentiell medicinsk användning.

En första förutsättning för att ett uppdrag ska ges är att myndigheterna bedömer att det kan finnas ett behov av att reglera den aktuella varan. Den aktuella varan ska dessutom framstå som oreglerad. Det kommer dock inte att vara möjligt att i samtliga fall veta helt säkert att en vara som marknadsförs och säljs faktiskt är oreglerad. Att en vara marknadsförs och säljs som oreglerad eller under ett namn som inger bilden av att den är oreglerad är tillräckligt. Syftet med inköpen ska vara att analysera varorna. Det är således inte fråga om en brottsbekämpande verksamhet. Det finns dock inget som hindrar Åklagarmyndigheten att inleda en förundersökning på grundval av information som kommer fram vid ett inköp enligt bestämmelsen. Varor som är reglerade som hälsofarliga varor kan inte köpas in enligt denna bestämmelse, trots att sådana varor kan komma att bli föremål för omreglering till narkotika. Hantering av hälsofarliga varor kräver som huvudregel tillstånd.

### 10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

#### 3 §

Varor som avses i denna lag får inte utan tillstånd

1. införas till landet,
2. överlätas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,
5. anskaffas, bearbetas, förpackas, transporteras, förvaras eller på annat sådant sätt hanteras om varorna inte är avsedda för eget bruk,
6. bjudas ut till försäljning, eller
7. innehas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden.

Ett tillstånd får återkallas, om

1. tillståndet inte längre utnyttjas, eller
2. tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar och märkning samt om undantag från kravet på tillstånd.

Den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.

*Första stycket* ändras på så sätt att en ny punkt 5 läggs till i stycket. Enligt den nya punkten 5 krävs tillstånd då hälsofarliga varor anskaffas, bearbetas, förpackas, transporteras, förvaras eller på annat sådant sätt hanteras om varorna inte är avsedda för eget bruk. Punkten anger vissa kvalificerade former av befattning med hälsofarliga varor och är avsedd att ha samma innebörd som enligt 1 § första stycket 4 narkotikastrafflagen (1968:64). I förhållande till sistnämnda bestämmelse görs endast en språklig modernisering. De hittillsvarande punkterna 5–6 blir punkterna 6–7.

### 3 c §

Tillsynsmyndigheten har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag, dels till utrymmen där prövning av varornas egenskaper utförs. Tillsynsmyndigheten får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt denna paragraf.

Den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket ska lämna det biträde vid undersökningen som tillsynsmyndigheten begär.

För prov som tillsynsmyndigheten har tagit betalas inte ersättning.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får tillsynsmyndigheten också förelägga vite.

I paragrafens *andra stycke* har andra meningen tagits bort då den har samma innebörd som styckets första mening.

### 3 e §

*I syfte att analysera varor som kan behöva regleras enligt denna lag får Polismyndigheten med hjälp av fingerade uppgifter på uppdrag av Folkhälsomyndigheten göra inköp av sådana varor.*

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten för Polismyndigheten att på uppdrag av Folkhälsomyndigheten och med hjälp av fingerade uppgifter avseende beställaren köpa in varor som kan behöva regleras enligt lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 5. Förslaget innebär att Polismyndigheten får en lagstadgad rätt att köpa in varor med hjälp av fingerade uppgifter. Det är Folkhälsomyndigheten som ger uppdrag åt Polismyndigheten att göra inköpen. En första förutsättning för att ett uppdrag ska ges är att myndigheten bedömer att det kan finnas ett behov av att reglera den

aktuella varan. Folkhälsomyndigheten har enligt lagen om kontroll av narkotika en möjlighet att uppdra åt Polismyndigheten att göra motsvarande inköp av varor som kan behöva regleras som narkotika. Det är inte alltid klart från början vilket av de två regelverken som varan bör omfattas av. Det beror bl.a. på om den information myndigheten samlat in om en vara är tillräcklig för att uppfylla de strängare kraven för att varan ska kunna ses som narkotika eller om informationen är tillräcklig för att varan ska kunna ses som hälsofarlig. Det lagstöd som åberopas i uppdraget till Polismyndigheten (denna bestämmelse eller 11 a § lagen om kontroll av narkotika) ska inte vara avgörande för till vilket regelverk myndigheten slutligen lämnar förslag till regeringen att varan ska klassificeras som.

Den aktuella varan ska framstå som oreglerad. Det kommer inte att vara möjligt att i samtliga fall veta helt säkert att en vara som marknadsförs och säljs faktiskt är oreglerad. Att en vara marknadsförs och säljs som oreglerad eller under ett namn som inger bilden av att den är oreglerad är tillräckligt. Syftet med inköpen ska vara att analysera varorna. Det är således inte fråga om en brottsbekämpande verksamhet. Det finns dock inget som hindrar Åklagarmyndigheten att inleda en förundersökning på grundval av information som kommer fram vid ett inköp enligt bestämmelsen.

#### 4 §

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5, 6 eller 7 ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

*Den som av grov oaktsamhet bryter mot 3 § första stycket 2,3,4,5 eller 6 ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt detta stycke.*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 a eller 3 b § eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag ska dömas till böter.

Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser för den som bryter mot bestämmelserna om tillstånd. Förslaget behandlas i avsnitt 6.

*Första stycket*, som föreskriver straffansvar för vissa uppsåtliga brott mot 3 § första stycket, ändras som en följd av att man i 3 § första stycket uttryckligen anger vilka kvalificerade befattningar som ska vara kriminaliserade. Sådana befattningar är dock i stor utsträckning redan i dag kriminaliserade som innehav. De kvalificerade befattningarna framgår av en ny punkt 5 i 3 § (se kommentaren till 3 §).

I ett nytt *andra stycke* införs straffansvar för den som av grov oaktsamhet bryter mot tillståndskravet avseende de gärningar som anges i punkterna 2–6. Innehav enligt punkten 7 straffbeläggs inte vid grov oaktsamhet. I ringa fall av brott som begås av grov oaktsamhet ska det inte dömas till ansvar.

För att grov oaktsamhet ska föreligga krävs normalt medveten oaktsamhet. Gärningsmannen måste med andra ord misstänka att en viss omständighet föreligger, t.ex. att den substans som hanteras är reglerad. Grov oaktsamhet skulle också kunna föreligga om gärningsmannen t.ex. hanterar substansen och inte på något sätt bemödar sig att kontrollera vilken substans det är fråga om trots att det finns starka skäl att tro att

den kan vara reglerad. Vid bedömningen om en viss hantering av en hälsofarlig vara skett av grov oaktsamhet ska ställas samma krav som enligt 3 a § narkotikastrafflagen (1968:64).

Straffskalan för brott enligt andra stycket är böter eller fängelse i högst sex månader.

Tidigare andra och tredje styckena blir nya *tredje* och *fjärde* stycken. En ändring av redaktionell karaktär görs i det nya tredje stycket.

## 10.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### Uppdrag om inköp av hälsofarliga varor

Med anledning av införandet av en ny sekretessbestämmelse i 17 kap. 4 c § införs en ny rubrik närmast före denna bestämmelse.

#### **17 kap. 4 c §**

*Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som avser uppdrag om inköp av varor enligt 11 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller 3 e § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om det kan antas att syftet med inköpet motverkas om uppgiften röjs.*

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om uppdrag om inköp enligt 11 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller 3 e § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

Förslaget innebär att det ska vara möjligt att sekretessbelägga uppgifter om innehållet i uppdrag som Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket ger till Polismyndigheten. Det ska dock inte vara möjligt att sekretessbelägga att det över huvud taget finns ett uppdrag att göra inköp med hjälp av fingerade uppgifter.

Sekretess ska endast gälla om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om uppgiften röjs. Detta är t.ex. fallet då myndigheten planerar inköp från en viss hemsida av en specifik substans och det kan befaras att försäljaren kommer att anpassa sitt utbud under myndighetens planerade inköpsperiod för att därefter återgå till samma utbud. Det kan också vara fråga om att verkningslösa substanser skickas till de köpare som en säljare misstänker är en myndighet.



# Sammanfattning av SOU 2016:93 Klassificering av nya psykoaktiva substanser

## Utredningens direktiv

Utredningen om nätdroger m.m. har haft i uppdrag att lägga fram förslag till olika åtgärder som syftar till att snabbare kunna klassificera sådana hälsofarliga substanser som förekommer eller kan komma att göras tillgängliga på den svenska marknaden. Utredningen har vidare haft att analysera om det är möjligt att på ett rättssäkert och effektivt sätt klassificera substanser som narkotika eller hälsofarliga varor i olika grupper i stället för att som i dag klassificera varje substans enskilt.

Utredningen har också haft att analysera möjligheterna att effektivisera det befintliga systemet på ett rättssäkert sätt, föreslå åtgärder för att effektivisera klassificeringsprocessen och undersöka andra åtgärder som skulle kunna förbättra möjligheterna att snabbt kontrollera nya psykoaktiva substanser.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att utreda möjligheterna att tillfälligt förbjuda försäljning av substanser som kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor, föreslå hur ett eventuellt förbud ska utformas för att bli så funktionellt som möjligt och vid behov ta fram författningsförslag, analysera hur ett tillfälligt försäljningsförbud förhåller sig till generisk klassificering och klassificering per substans, ta ställning till vilken myndighet som eventuellt kan vara lämplig att utfärda sådana tillfälliga förbud, belysa hur berörda myndigheter som t.ex. Folkhälsomyndigheten, Läkeemedelsverket, Polismyndigheten och Tullverket kan samarbeta kring tillfälliga förbud och utreda förenligheten med EU-rätten, särskilt den fria rörligheten för varor och andra EU-rättsliga aspekter som måste beaktas, t.ex. anmälningsförfaranden.

Utredningens uppdrag har också omfattat att se över och lämna förslag till hur undantaget från narkotikadefinitionen för industrihampa som odlats i behörig ordning bör utformas.

Slutligen har utredningen också haft i uppdrag att se över om det är möjligt och lämpligt att generellt narkotikaklassificera växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans, och lämna eventuella författningsförslag.

## Nya psykoaktiva substanser

Nät utredningen använder begreppet nya psykoaktiva substanser avses substanser som liknar narkotika eller hälsofarliga varor men som (ännu) inte har klassificerats som sådana. Sådana substanser kallas ibland för nätdroger eftersom de ofta köps in över internet.

## Bakgrund

Bakgrunden till utredningens uppdrag är att nya psykoaktiva substanser i dag sprids snabbt och skapar allvarliga skador och dödsfall bland

användare. Marknaden för nya psykoaktiva substanser tycks inte avta i någon betydande utsträckning. Det finns därför ett intresse av att snabbare än i dag kunna begränsa tillgängligheten av sådana droger i samhället.

## Utredningens bedömningar och förslag i korthet

### Generisk klassificering

Utredningen bedömer att regleringen av narkotika och hälsofarliga varor inte bör ske genom generiska definitioner i den betydelsen att substanserna klassificeras utifrån deras kemiska grundstruktur.

Utredningen konstaterar att det i dag inte är möjligt att konstruera kemiska grundstrukturer som, oavsett den kemiska sammansättningen i övrigt, med säkerhet uppfyller dagens kriterier för klassificering som narkotika eller hälsofarliga varor (t.ex. att de har euforiserande effekter). För att utgöra narkotika eller en hälsofarlig vara måste därför en substans som omfattas av en generisk definition också konstateras ha vissa egenskaper.

Bedömningar av aktuella slag är komplicerade och inte alltid entydiga ens bland dem som är sakkunniga inom kemi och farmakologi. Möjligheten att i förväg avgöra om en substans är tillåten eller otillåten skulle därför, enligt utredningen, starkt begränsas med generiska definitioner. Substansers rättsliga status skulle dessutom kunna variera över tid beroende på det rådande kunskapsläget. När en substans skulle övergå från att vara tillåten till otillåten skulle därmed vara flytande. Allt detta medför att ett generiskt klassificeringssystem är oprecist och oförutsebart såväl för den enskilde som för företag och myndigheter. Med hänsyn till de rätts säkerhetskrav som ställs på en straffrättslig reglering anser utredningen att övervägande skäl talar emot att i dagsläget införa generiska definitioner.

Utredningen bedömer att regleringen av narkotika och hälsofarliga varor inte heller bör ske genom verkansbaserade eller analoga definitioner, eftersom inte heller sådana regleringar uppnår en tillräckligt hög grad av rättssäkerhet.

### Regleringen avseende vissa hälsofarliga varor

#### *Definitionen av hälsofarliga varor bör justeras*

Utredningen föreslår att lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska justeras så att det är möjligt att som hälsofarliga varor klassificera även varor som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och som på grund av sina inboendeegenskaper kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa. Dessa ska utgöra en egen kategori av hälsofarliga varor. Kriteriet kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa ska förstås så att varorna inte måste vara konstaterat hälsofarliga utan det räcker med ett antagande om att de kan medföra fara. Även om det är fråga om ett antagande, ska det dock finnas någon konkret omständighet som objektivet talar för att så är fallet.

Förslaget innebär att vad som föreskrivs om hälsofarliga varor i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och andra författningar ska gälla även för den nya kategorin av hälsofarliga varor, om inte annat anges. Förslaget innebär att hälsofarliga varor ska förtecknas i olika kategorier i bilagor till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Det är alltså fortfarande fråga om en individuell uppräknning av varorna.

Förslaget syftar till att möjliggöra reglering av substanser i ett tidigare skede jämfört med i dag samtidigt som regleringen behåller en hög grad av rättssäkerhet i och med att den tydliga gränsen mellan tillåtna och otillåtna substanser upprätthålls. Förslaget är avsett att bl.a. försvåra laglig försäljning av substanser som kan orsaka allvarliga skador och därmed också minska utbudet och förhindra etablering av substanserna på den svenska marknaden. Möjligheten att agera mer proaktivt och skyndsamt är enligt utredningen motiverat av den snabba takt som nya ämnen i dag introduceras på marknaden.

#### *Tillståndskrav och straffbelagda gärningar*

Utredningen föreslår att varor som klassificerats som hälsofarliga varor, oavsett på vilken grund klassificeringen skett, ska vara tillståndspliktiga om de ska införas till landet, överlätas, framställas, förvärvas i överlåtelsesyfte, bjudas ut till försäljning eller innehåses i överlåtelsesyfte. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot denna tillståndsplikt ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Varor som klassificerats som hälsofarliga varor på den grund som gäller i dag (att de är konstaterat hälsofarliga) ska, liksom i dag, vara tillståndspliktiga också om de innehåses i annat syfte än i överlåtelsesyfte och den som uppsåtligen bryter mot denna tillståndsplikt ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

#### *Bevakning och utredning av behov av kontroll samt beslut om klassificering*

Förslaget innebär att Folkhälsomyndigheten ska bevaka och utreda behovet av kontroll av den nya kategorin av hälsofarliga varor. Myndigheten har redan såväl kompetens som utarbetade rutiner för sådant arbete. Förslaget innebär också att regeringen ska besluta på vilka varor lagen ska tillämpas.

#### *Undantagsregleringen m.m.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i dag meddela tillstånd till hantering av hälsofarliga varor för vetenskapligt eller industriellt ändamål. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar och märkning samt om undantag från kravet på tillstånd. Förslaget innebär att nu nämnda befogenheter även ska avse den nya kategorin av hälsofarliga varor.

*Förenligheten med EU-rätten*

De föreslagna ändringarna syftar till att skydda människors liv och hälsa och de motiveras därför enligt utredningen av ett legitimt skyddsintresse. Åtgärderna bedöms vara lämpliga och proportionerliga mot bakgrund av den snabbt föränderliga marknaden för nya psykoaktiva substanser. Den EU-rättsliga försiktighetsprincipen möjliggör en reglering utan en fullständig utredning av risker m.m. Det är sammantaget utredningens mening att förslaget är förenligt med EU-rätten.

*Följändringar i förstörandelagen*

Utredningen föreslår att lag (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga varor (förstörandelagen) ska omfatta substanser som har klassificerats som hälsofarliga varor, på den grunden att de kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa, i den mån bestämmelser om beslag och förverkande inte är tillämpliga. Förstörandelagen är i dag tillämplig endast på substanser som ännu inte har klassificerats som narkotika eller hälsofarliga varor.

När hälsofarliga varor påträffas av en myndighet är det ett angeläget intresse att förhindra att de brukas. Det övergripande skyddsintresset med lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och förstörandelagen är just skyddet för människors liv och hälsa.

Utredningens ovan beskrivna förslag innebär att ett innehav av en klassificerad hälsofarliga vara kan vara lagligt i en situation och olagligt i en annan, beroende på i vilket syfte innehavet ägt rum. Om ett innehav är olagligt kan substansen beslagtas och därefter förverkas. Ändringen i förstörandelagen syftar till att möjliggöra förstörande av klassificerade substanser som innehas lagligt, då beslag och förverkande inte är möjligt.

## **Effektivisering av klassificeringsprocessen för narkotika och hälsofarliga varor**

*Utökad omvärldsbevakning*

Utredningen bedömer att Folkhälsomyndigheten har en för klassificeringsarbetet ändamålsenlig omvärldsbevakning. Utredningen anser dock att ett närmare samarbete mellan Folkhälsomyndigheten och framför allt Polismyndigheten genom Nationella Operativa Avdelningen är nödvändigt för att ytterligare förbättra och effektivisera omvärldsbevakningen. Även samarbetet med andra myndigheter som Tullverket, Polismyndigheten genom Nationellt forensiskt centrum och Rättsmedicinalverket bör intensifieras för att effektivisera informationsutbytet mellan myndigheterna och undanröja situationer då flera myndigheter utför samma arbete.

*Formalisering av det svenska NADiS-samarbetet*

Utredningen föreslår att de statliga myndigheternas deltagande i Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (NADiS) ska regleras i en förordning. Andra organ ska även fortsättningsvis kunna delta på inbjudan av Folkhälsomyndigheten.

NADiS är en frivillig referensgrupp som består av representanter från olika myndigheter och organisationer. Arbetet i NADiS syftar till att tidigt upptäcka, samla in och utbyta information om nya psykoaktiva substanser och det sätt droger används. NADiS bidrar i arbetet med att bevaka och utreda behovet av kontroll av olika varor och substanser.

Förslaget syftar till att stärka det befintliga samarbetet och säkerställa dess långsiktighet.

#### *Intensivare arbete med utredning och omklassificering av substanser*

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten ska inleda utredningar av substanser i ett tidigare skede än i dag och arbeta mer aktivt och intensivt med utredningar inför klassificering och med omklassificeringar av substanser.

#### *STRIDA-projektet och liknande projekt bidrar med värdefull kunskap*

Projektet Samverkan kring Toxicitetsutredning och Riskbedömning av InternetDroger baserat på laboratorieAnalyser (STRIDA) bedrivs av Karolinska Universitetslaboratoriet och Karolinska Institutet tillsammans med Giftinformationscentralen. I projektet studeras internetdrogers förekomst och farlighet.

Utredningen bedömer att STRIDA-projektet har bidragit till att kunskapen om nya psykoaktiva substanser har ökat. Det är därför värdefullt om STRIDA-projektet kan fortsätta samt att liknande projekt kan starta och erhålla finansiering.

Utredningen bedömer vidare att det är viktigt att data från denna typ av projekt görs tillgänglig för alla laboratorier som är verksamma på området.

#### *Snabbare överlämning av klassificeringsunderlag till regeringen*

I dagsläget lämnas framställningar med klassificeringsunderlag till regeringen vid fyra tillfällen per år. Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket bör löpande lämna klassificeringsunderlag till regeringen så snart det är möjligt. Klassificeringsunderlag avseende narkotika och hälsofarliga varor bör också lämnas till regeringen i separata framställningar. Detta för att uppnå tidsvinster i klassificeringsprocessen.

#### *Åberopande av brådskande behandling*

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet) ska medlemsstaterna, med vissa undantag, anmäla alla utkast till nya tekniska föreskrifter till Europeiska kommissionen. Varje utkast till ny föreskrift om klassificering av en substans utgör en teknisk föreskrift, och måste alltså anmälas till kommissionen.

I normalfallet måste en medlemsstat vänta tre månader från anmälan till dess att den får anta utkastet till teknisk föreskrift (den s.k. frysningsperioden). Det finns dock ett särskilt skyndsamt förfarande (brådskande behandling), om en medlemsstat på grund av allvarliga och oförutsedda

händelser som gäller bl.a. folkhälsan måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid. I sådana fall aktualiseras ingen frysningsperiod.

Utredningen bedömer att brådskande behandling ska åberopas inför varje klassificering av en ny substans som narkotika eller hälsofarlig vara om inte skäl för detta saknas.

## **Inköp under annan identitet**

### *Inköp av substanser under annan identitet ska möjliggöras*

Utredningen föreslår att det ska införas en lagreglerad möjlighet för myndigheter att under annan identitet köpa in varor som kan behöva regleras enligt lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Syftet med inköpen ska vara att analysera varorna. Polismyndigheten föreslås genomföra inköpen på uppdrag av Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket.

Utredningen anser att det är viktigt att så tidigt som möjligt få möjlighet att analysera de substanser som bjuds ut till försäljning som lagliga substanser. Att göra öppna inköp från t.ex. hemsidor kan vara problematiskt eftersom en innehavare av en sådan hemsida knappast är intresserad av att substanserna kommer myndigheterna tillhanda. Utredningens bedömning är därför att inköp från dessa hemsidor måste ske anonymt för att fungera i praktiken.

Enligt utredningens mening motiveras förslaget av ett angeläget ändamål; att skydda människors liv och hälsa. Ändamålet kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden och åtgärden måste också bedömas som proportionerlig med hänsyn till det angelägna ändamålet. Förfarandet vid de föreslagna anonyma inköpen av substanser sker visserligen fördolt men är inte ägnat att framkalla ett handlande av säljaren som är brottsligt.

### *NADiS ska vara delaktigt i de anonyma inköpen*

Utredningen bedömer att samråd om vilka substanser som ska köpas in bör ske i NADiS och att de statliga myndigheter som deltar i NADiS, vid behov, ska få tillgång till de inköpta substanserna. Det föreslås inget krav på att Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket måste samråda med NADiS inför ett inköp.

## **Tillfälliga försäljningsförbud**

### *Tillfälliga försäljningsförbud är förenliga med EU-rätten*

Utredningen bedömer att tillfälliga försäljningsförbud av nya psykoaktiva substanser, vilka inte omfattas av harmoniserade bestämmelser, i regel är förenliga med EUF-fördraget och EU-rätten i övrigt. En förutsättning är dock att de inte går längre än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet för skydda människors liv och hälsa.

Utredningen bedömer vidare att utkast till föreskrifter om tillfälliga försäljningsförbud av nya psykoaktiva substanser måste anmälas till Europeiska kommissionen enligt anmälningsdirektivet.

Avseende administrativa beslut om tillfälliga försäljningsförbud riktade mot ekonomiska aktörer bedöms att dessa bör anmälas till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.

#### *En möjlighet att besluta om tillfälliga förbud finns redan*

Utredningen bedömer att nya psykoaktiva substanser är att anse som kemiska produkter och att produktsäkerhetslagen (2004:451) är tillämplig avseende nya psykoaktiva substanser. Kemikalieinspektionen är tillsynsmyndighet för kemiska produkter enligt produktsäkerhetsförordningen och kan agera enligt produktsäkerhetslagen.

Utredningen bedömer att Folkhälsomyndigheten omedelbart bör meddela Kemikalieinspektionen när myndigheten inleder en utredning av en ny psykoaktiv substans för klassificering. Kemikalieinspektionen kan i dessa fall, enligt gällande reglering, utfärda ett tillfälligt förbud att tillhandahålla eller ställa ut den kemiska produkten i enlighet med 28 § produktsäkerhetslagen. En förutsättning för detta är att varan kan antas vara farlig och beslutet får inte gälla under längre tid än vad som är nödvändigt.

#### *Det bör inte införas en särskild möjlighet att besluta om tillfälliga försäljningsförbud*

Utredningen bedömer att en särskild möjlighet att besluta om tillfälliga försäljningsförbud inte bör införas.

Förslaget om en tidigarelagd möjlighet till klassificering av substanser som hälsofarliga varor minskar enligt utredningen tidsspannet då tillfälliga försäljningsförbud har en funktion att fylla. Den EU-rättsliga regleringen innebär utöver detta att administrativa beslut måste anmälas till kommissionen. Detta fördröjer tiden innan ett sådant beslut börjar gälla. Utredningen bedömer sammantaget att tiden som ett tillfälligt försäljningsförbud har aktualitet är så kort att det inte motiverar att en sådan möjlighet införs.

## **Reglering av cannabis och odling av industrihampa**

Industrihampa är i dag undantagen narkotikadefinitionen. Något förenklat kan industrihampa beskrivas som vissa specifika sorter av cannabis som kan berättiga till EU-stöd och som odlas efter att en ansökan om stöd har lämnats in. Dagens reglering har bl.a. lett till att industrihampa i vissa situationer kan tillgripas för att missbrukas, utan att förfarandet utgör narkotikabrott. Vidare förekommer invändningar i brottmål om att cannabis utgör industrihampa, trots att så sannolikt inte är fallet.

I syfte att undanröja de otillfredsställande konsekvenser som dagens reglering fått föreslås ett kompletterande krav, utöver dagens krav på att odlingen ska avse en viss hampsort och odlas efter att en ansökan om stöd har lämnats in, på att hampan ska hanteras i behörig ordning. Behörig hantering är sådan hantering som härrör till odlingen eller dess följande försäljningsled, som t.ex. transport eller förpackning av industri-

hampa. Hantering som däremot inte har något samband med en sådan behörig verksamhet bör inte omfattas av undantagsbestämmelsen.

### **Reglering av behandlat växtmaterial**

Utredningen bedömer att ett system med generell klassificering av växtmaterial inte bör införas och att växtmaterial precis som i dag bör klassificeras individuellt genom uppräknig.

Vissa växter som innehåller substanser som klassificerats som narkotika eller hälsofarlig vara är vildväxande i Sverige. Andra sådana växter säljs t.ex. som prydnadsväxter i hemmet. En generell klassificering av växtmaterial skulle innebära en tämligen omfattande kriminalisering av växtmaterial.

Mot bakgrund av de indikationer som utredningen har fått avseende omfattningen av bruket av växtdroger bedömer utredningen att det inte är försvarligt att införa en så omfattande kriminalisering av växtmaterial.



# Författningsförslag i SOU 2016:93

## Klassificering av nya psykoaktiva substanser

Bilaga 2

### 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse som ska placeras före rubriken Avgifter,

*dels* att nuvarande 11 a § ska byta nummer till 11 b §.

#### *11 a §*

*Polismyndigheten får, på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket, i syfte att analysera varor som kan behöva regleras enligt denna lag, och som inte är reglerade enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, göra inköp under annan identitet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

*dels* att 1, 3, 3 a, 3 b, 3 c, 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 3 e §, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>1</sup>

Denna lag gäller varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan.

Regeringen föreskriver på vilka varor lagen skall tillämpas.

Denna lag gäller varor som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och som på grund av sina inneboende egenskaper

1. medför fara för människors liv eller hälsa, eller

2. kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa.

Regeringen föreskriver på vilka varor lagen ska tillämpas.

#### 3 §<sup>2</sup>

Varor som avses i denna lag får inte utan tillstånd

1. införas till landet,
2. överlåtas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,
5. bjudas ut till försäljning, eller
6. innehas.

Varor som avses i denna lag får inte utan tillstånd

1. införas till landet,
2. överlåtas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,
5. bjudas ut till försäljning, eller
6. innehas i överlåtelsesyfte.

*Varor som avses i 1 § 1 får inte heller i annat syfte än det som avses i första stycket 6 innehas utan tillstånd.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden.

Ett tillstånd får återkallas, om

1. tillståndet inte längre utnyttjas, eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1999:42.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:113.

2. tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar och märkning samt om undantag från kravet på tillstånd.

Den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.

### 3 a §<sup>3</sup>

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska föra de anteckningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen efterlevs. Föreståndare för en vetenskaplig institution där varor enligt denna lag används för vetenskapligt ändamål ska föra sådana anteckningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera användningen.

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut, *eller i överlåtelsesyfte innehar varor enligt denna lag, eller i annat syfte innehar varor som avses i § 1* ska föra de anteckningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen efterlevs. Föreståndare för en vetenskaplig institution där varor enligt denna lag används för vetenskapligt ändamål ska föra sådana anteckningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera användningen.

### 3 b §<sup>4</sup>

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange substansens namn.

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut *eller i överlåtelsesyfte innehar varor enligt denna lag, eller i annat syfte innehar varor som avses i 1 § 1* ska på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange substansens namn.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2011:113.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2011:113.

Tillsynsmyndigheten har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

*För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag, dels till utrymmen där prövning av varornas egenskaper utförs.*

För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning eller innehav i överlåtelsesyfte av varor enligt denna lag, eller innehav i annat syfte av varor som avses i 1 § 1, dels till utrymmen där prövning av varornas egenskaper utförs.

*Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag.*

Tillsynsmyndigheten får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt denna paragraf.

Den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket ska lämna det biträde vid undersökningen som tillsynsmyndigheten begär.

För prov som tillsynsmyndigheten har tagit betalas inte ersättning.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får tillsynsmyndigheten också förelägga vite.

### 3 e §

*Polismyndigheten får, på uppdrag av Folkhälsomyndigheten, i syfte att analysera varor som kan behöva regleras enligt denna lag göra inköp under annan identitet.*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2011:113.

4 §<sup>6</sup>

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5 eller 6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5 eller 6, *eller uppsåtligen bryter mot 3 § andra stycket* döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 a eller 3 b § eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag döms till böter.

Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

6 §<sup>7</sup>

*Beslut av förvaltningsmyndighet i fråga om tillstånd eller återkallande av tillstånd* enligt 3 § andra eller tredje stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

*Tillsynsmyndighetens beslut enligt 3 § tredje eller fjärde stycket* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2011:113

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2005:472.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det i 17 kap. ska införas en ny paragraf, 8 §, av följande lydelse,

dels att nuvarande 17 kap. 8 § ska byta nummer till 17 kap. 9 §.

#### **17 kap.**

##### **8 §**

*Sekretess gäller för uppgift om uppdrag om inköp enligt 11 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller 3 e § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om uppgiften röjs.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>1</sup>

Denna lag gäller för substanser som

1. har förklarats som narkotika enligt förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika eller som hälsofarlig vara enligt förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor enligt en förordning som har beslutats men ännu inte trätt i kraft,

2. har förklarats som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt men där förklaringen ännu inte har trätt i kraft här i landet, *eller*

3. kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller som hälsofarlig vara enligt någon av de i punkt 1 angivna förordningarna.

2. har förklarats som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt men där förklaringen ännu inte har trätt i kraft här i landet,

3. kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller som hälsofarlig vara enligt någon av de i punkt 1 angivna förordningarna, *eller*

4. har förklarats som hälsofarlig vara enligt 1 § 2 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor och 5 § samma lag inte är tillämplig.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:111.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

*dels att 2 § och rubriken i Bilaga 1 ska ha följande lydelse,  
dels att det ska införas en Bilaga 2 med följande rubrik.*

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

De varor som anges i *bilagan* till denna förordning *skall* anses som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

2 §<sup>1</sup>

De varor som anges i *bilagorna* till denna förordning ska anses som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Bilaga 1 Förteckning över varor som ska anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Bilaga 1 förteckning över varor som ska anses som hälsofarliga varor enligt 1 § 1 lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

*Bilaga 2 Förteckning över varor som ska anses som hälsofarliga varor enligt 1 § 2 lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1999:58.



## 1.6 Förslag till förfordning om ändring i förfordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

Härigenom föreskrivs i fråga om förfordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika att definitionen av cannabis i Bilaga 1 ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Vidare ska vid tillämpning av lagen med cannabis förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet Cannabis (med undantag av frön), från vilka hartset icke blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer. Med cannabis ska dock inte förstås hampa som

1. är av en sort som kan berättiga till stöd enligt rådets förfordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förfordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förfordning (EG) nr 1782/2003, Europaparlamentets och rådets förfordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förfordning (EG) nr 637/2008 och rådets förfordning (EG) 73/2009, och Europaparlamentets och rådets förfordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets för-

### *Föreslagen lydelse*

Vidare ska vid tillämpning av lagen med cannabis förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet Cannabis (med undantag av frön), från vilka hartset icke blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer. Med cannabis ska dock inte förstås hampa som

1. är av en sort som kan berättiga till stöd enligt rådets förfordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förfordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förfordning (EG) nr 1782/2003, Europaparlamentets och rådets förfordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förfordning (EG) nr 637/2008 och rådets förfordning (EG) 73/2009, och Europaparlamentets och rådets förfordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets för-

Bilaga 2

ordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, *och*

2. odlas efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling enligt rådets förordning (EG) nr 1307/2013 eller rådets förordning (EG) nr 73/2009 getts in till behörig myndighet.

ordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007,

2. odlas efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling enligt rådets förordning (EG) nr 1307/2013 eller rådets förordning (EG) nr 73/2009 getts in till behörig myndighet, *och*

3. *hanteras i behörig ordning.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.7 Förslag till förordning (20XX:XX) om Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** För att utföra de uppgifter som anges i 5 § ska finnas ett nätverk, Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (NADiS).

**2 §** Syftet med NADiS är att tidigt upptäcka, samla in och utbyta information om missbrukssubstanser.

**3 §** Folkhälsomyndigheten är sammankallande för NADiS och ansvarar för dess administration.

Ordförande för NADiS ska vara anställd vid Folkhälsomyndigheten och utses av Folkhälsomyndighetens generaldirektör (myndighetschef).

Folkhälsomyndigheten ansvarar för sekretariatsfunktionen i NADiS.

**4 §** I NADiS ska ingå representanter för de myndigheter som anges i bilagan till denna förordning.

Även representanter för andra organ än de som avses i första stycket får på inbjudan av NADiS ordförande delta vid möten i NADiS.

**5 §** NADiS ska

1. fungera som en referens- och samrådsgrupp i frågor som rör nya missbrukssubstanser,

2. medverka vid prioriteringar av utredningar av nya missbrukssubstanser,

3. medverka vid Folkhälsomyndighetens klassificeringsutredningar enligt lagen (1992:860) om kontroll av narkotika och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

4. bidra till Läkemedelsverkets bevakning av behovet av narkotikaklassificering enligt lagen om kontroll av narkotika, och

5. bidra med information gällande allvarliga förgiftningar orsakade av nya psykoaktiva substanser till Europeiska unionens system för tidig varning.

**6 §** NADiS ska upprätta en arbetsordning.

## Bilaga 2

### **Bilaga**

Förteckning över myndigheter som enligt 4 § ingår i Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige.

Folkhälsomyndigheten  
Giftinformationscentralen  
Kemikalieinspektionen  
Kriminalvården  
Livsmedelsverket  
Läkemedelsverket  
Polismyndigheten  
Rättsmedicinalverket  
Tullverket  
Åklagarmyndigheten

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

# Remissinstanserna avseende SOU 2016:93

## Klassificering av nya psykoaktiva substanser

Bilaga 3

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea Hovrätt, Hovrätten för västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Nationellt forensiskt centrum (NFC), Nationella Operativa Avdelningen vid Polismyndigheten (NOA), Rättsmedicinalverket, Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Tullverket, Jordbruksverket, Giftinformationscentralen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Uppsala universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Karolinska Institutet (KI), Karolinska universitetssjukhuset (klinisk farmakologi), Statens medicin-etiska råd (SMER), Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Sveriges kommuner och landsting (SKL), Svenska läkarsällskapet, Sveriges advokatsamfund, Svenska narkotikapolisföreningen, Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS), Riksförbundet Föräldraföreningen Mot Narkotika (FMN), Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Lika-behandling (RFHL), IOGT-NTO

### **ÖVRIGA REMISSVAR**

Svenska Carnegie Institutet, Svenska Kemisamfundet, Nätverket för psykedelisk vetenskap (NPV)