

Klassificering av nya psykoaktiva substanser

*Betänkande av
Utredningen om nätdroger m.m.*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:93

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24545-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gabriel Wikström

Regeringen beslutade den 22 oktober 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en bred översyn av problemen med nya psykoaktiva substanser. Kammarrättspresidenten Thomas Rolén förordnades samma dag till särskild utredare. Från och med den 1 december 2015 förordnades kammarrättsrådet Hanna Kristiansson och förvaltningsrättsfiskalen Anna Mildner till sekreterare i utredningen.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 18 december 2015 rättssakkunnige Christian Finnerman, Utrikesdepartementet, kanslirådet Stefan Jansson, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Bo Pettersson, Socialdepartementet och kanslirådet Helena Rosén, Socialdepartementet.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 18 december 2015 vice överåklagare Astrid Eklund, Åklagarmyndigheten, utredaren Clara Henriksson, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, utredaren Cedric Housset, Kommerskollegium, advokaten Sture Larsson, Advokatsamfundet, fil. dr Anders Ledberg, Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning, Stockholms universitet, med. dr Anders Persson, Folkhälsomyndigheten, chefsrådmannen Stefan Reimer, Helsingborgs tingsrätt, f.d. enhetschefen Per-Åke Sandvold, Läkemiddelsverket, sektionschefen Anna Stenfeldt Hennings, Nationellt forensiskt centrum, kemisten Maria Wikström, Rättsmedicinalverket och fil. dr Jenny Åberg, Tullverket. Utredaren Cedric Housset entledigades från och med den 7 juni 2016 och utredaren Mattias Karlson Jernbäcker, Kommerskollegium förordnades från och med samma datum.

Utredningen som har antagit namnet Utredningen om nätdroger m.m. överlämnar betänkandet (SOU 2016:93).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2016

Thomas Rolén

/Hanna Kristiansson
Anna Mildner

Innehåll

Förkortningar och definitioner	15
Sammanfattning	21
Summary	33
1 Författningsförslag.....	45
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika	45
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	46
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	51
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser	52
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	53
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.....	54
1.7 Förslag till förordning (20XX:XX) om Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige	56
2 Utredningens uppdrag och arbete	59
3 Centrala utgångspunkter	63
3.1 Inledning	63

3.2	Den svenska narkotikapolitiken	64
3.2.1	Övergripande mål och insatsområden	64
3.2.2	Måluppfyllelse avseende narkotikapolitiken	66
3.2.3	Insatser mot både utbud och efterfrågan.....	68
3.2.4	Internationella strategier	70
3.3	Missbruksutvecklingen i samhället.....	71
3.4	Samhällskonsekvenser m.m.	73
3.5	Grundläggande principer	74
3.5.1	Rättssäkerhet.....	74
3.5.2	Legalitetsprincipen.....	75
3.5.3	Objektivitetsprincipen.....	78
3.5.4	Offentlighetsprincipen	78
3.5.5	Behovs- och proportionalitetsprincipen.....	79
3.5.6	Effektivitet.....	79
3.6	Kriterier för kriminalisering.....	82
4	Nya psykoaktiva substanser	85
4.1	Inledning	85
4.2	Centrala begrepp	85
4.2.1	Nya psykoaktiva substanser	85
4.2.2	Nätdroger	87
4.2.3	Designer drugs, legal highs, m.m.	87
4.3	Grupper av nya psykoaktiva substanser.....	88
4.4	Effekter och skadeverkningar.....	88
4.4.1	Allmänt om effekter och skadeverkningar	88
4.4.2	Vissa nya psykoaktiva substansers effekter och skadeverkningar	91
4.4.3	Övriga risker.....	92
4.5	Utbud och efterfrågan.....	93
4.5.1	Allmänt om utbud och efterfrågan	93
4.5.2	Produktion och försäljning	97
4.5.3	Användare.....	98
4.5.4	Klassificeringens påverkan på utbud och efterfrågan.....	100

5	Gällande rätt.....	103
5.1	Inledning	103
5.2	Internationella konventioner	103
5.2.1	1961 års allmänna konvention om narkotika.....	103
5.2.2	1971 års konvention om psykotropa ämnen.....	105
5.2.3	1988 års konvention om olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.....	106
5.3	Nationell rätt.....	108
5.3.1	Narkotikastrafflagen (1968:64)	108
5.3.2	Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika	111
5.3.3	Förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika	113
5.3.4	Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2011:10) om förteckningar över narkotika	114
5.3.5	Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2011:9) om kontroll av narkotika	115
5.3.6	Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	115
5.3.7	Förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	116
5.3.8	Folkhälsomyndighetens föreskrifter (FoHMFS 2014:3) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor	117
5.3.9	Lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser.....	117
5.3.10	Läkemedelslagen (2015:315).....	118
5.3.11	Socialtjänstlagen (2001:453)	120
5.3.12	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	120
5.4	EU-rätt	121
5.4.1	Rådets beslut 2005/387/RIF.....	121
5.4.2	Fri varurörlighet enligt EUF-fördraget	121
5.4.3	Anmälningsskyldighet enligt EU:s anmälningsdirektiv	123
5.4.4	Anmälningsskyldighet enligt EU:s förordning om ömsesidigt erkännande	124

6	Klassificeringsprocessen för narkotika och hälsofarliga varor	127
6.1	Inledning	127
6.2	Klassificering av narkotika	127
6.3	Internationell narkotikaförklaring	128
6.4	Klassificering av hälsofarliga varor	129
6.5	Folkhälsomyndighetens klassificeringsarbete	129
6.5.1	Folkhälsomyndighetens organisation	132
6.6	Läkemedelsverkets klassificeringsarbete	132
6.6.1	Läkemedelsverkets organisation	133
6.7	Kemiska analyser	134
6.7.1	Kemiska analyser av icke-biologiska material	134
6.7.2	Kemiska analyser i biologiska material	136
6.7.3	Utmaningar vid arbetet med kemiska analyser ...	137
6.8	Nätverk och projekt	138
6.8.1	Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige	138
6.8.2	STRIDA-projektet	140
6.8.3	EU:s Early Warning System	141
7	Internationell utblick	145
7.1	Inledning	145
7.2	Danmark	146
7.3	Norge	147
7.4	Tyskland	148
7.5	Storbritannien	149
7.6	Irland	150
7.7	Nederländerna	151
7.8	Slovakien	152
7.9	USA	153

8	Generisk klassificering	155
8.1	Inledning	155
8.2	Olika sätt att klassificera substanser.....	156
8.2.1	Uppräkningsdefinitioner.....	156
8.2.2	Generiska definitioner.....	157
8.2.3	Verkansbaserade definitioner.....	160
8.2.4	Analog definitioner.....	160
8.3	Tidigare förarbetsuttalanden	161
8.4	Generisk klassificering i andra länder.....	166
8.5	Överväganden avseende generisk klassificering.....	169
8.5.1	Inledning	169
8.5.2	Fördelar med generisk klassificering.....	170
8.5.3	Nackdelar med generisk klassificering.....	173
8.5.4	Generisk klassificering bör inte införas	182
8.6	Överväganden avseende verkansbaserad och analog klassificering.....	187
8.6.1	Inledning	187
8.6.2	För- och nackdelar med verkansbaserad klassificering	188
8.6.3	För- och nackdelar med analog klassificering.....	189
8.6.4	Varken verkansbaserad eller analog klassificering bör införas	189
9	Regleringen avseende vissa hälsofarliga varor	191
9.1	Inledning	191
9.2	Finlands reglering	191
9.2.1	Narkotika.....	191
9.2.2	För konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen	193
9.3	Överväganden	197
9.3.1	Inledning	197
9.3.2	Det ska bli möjligt att reglera varor som ännu inte konstaterats medföra fara.....	198

9.3.3	Den utvidgade möjligheten till klassificering ska införas i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor	200
9.3.4	Varor som omfattas av regleringen	203
9.3.5	Varor som undantagsvis kan omfattas av regleringen	207
9.3.6	Tillståndskrav och straffbelagda gärningar	211
9.3.7	Hälsofarliga varor ska indelas i två kategorier	217
9.3.8	Bevakning och utredning av behov av kontroll samt beslut om klassificering	218
9.3.9	Undantagsregleringen	219
9.3.10	Regleringen är förenlig med EU-rätten	221
9.3.11	Följdändringar i förstörandelagen	224
10	Effektivisering av klassificeringsprocessen för narkotika och hälsofarliga varor	227
10.1	Inledning	227
10.2	Klassificeringsprocessen	227
10.3	Utmaningar vid analys och klassificering av nya psykoaktiva substanser	228
10.4	Överväganden	229
10.4.1	Inledning	229
10.4.2	Omvärldsbevakning	231
10.4.3	Formalisering av det svenska NADiS-samarbetet	235
10.4.4	Folkhälsomyndigheten ska bedriva ett mer intensivt arbete med utredning av substanser samt omklassificeringar	238
10.4.5	STRIDA-projektet och liknande projekt bidrar med värdefull kunskap om nya psykoaktiva substanser	243
10.4.6	Klassificeringsunderlag bör lämnas till regeringen så snart det är möjligt	244
10.4.7	Åberopande av brådskande behandling i klassificeringsärenden	245

11	Inköp under annan identitet	249
11.1	Inledning	249
11.2	Folkhälsomyndighetens befogenheter enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	250
11.3	Läkemedelsverkets befogenheter enligt läkemedelslagen (2015:315) och lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.....	251
11.4	Tillsyn enligt miljöbalken (1998:808) och miljötillsynsförordningen (2011:13)	254
11.5	Tidigare förslag	254
11.6	Öppna inköp av kosmetika och läkemedel.....	257
11.7	Kontrollköp och dold myndighetsutövning	257
11.8	Inköp under annan identitet inom EU.....	261
11.9	Överväganden	262
11.9.1	En möjlighet för myndigheter att köpa in substanser under annan identitet ska införas.....	262
11.9.2	Det är motiverat att införa en möjlighet till inköp under annan identitet.....	264
11.9.3	Polismyndigheten ska genomföra inköpen under annan identitet	266
11.9.4	Sekretess.....	268
11.9.5	NADiS ska vara delaktigt i de anonyma inköpen.....	270
12	Tillfälliga försäljningsförbud	273
12.1	Inledning	273
12.2	Nuvarande ordning.....	274
12.3	Kemikalielagstiftningen.....	274
12.3.1	Kemiska produkter.....	274
12.3.2	Kemikalieinspektionens tillsyn.....	275
12.4	Produktsäkerhetslagen	276
12.5	Tidigare utredningar	279

12.6	Tillfälliga förbud i andra länder	281
12.7	Överväganden	282
12.7.1	Tillfälliga försäljningsförbud är förenliga med EU-rätten men måste anmälas till Europeiska kommissionen	282
12.7.2	Det bör inte införas en särskild möjlighet att besluta om tillfälliga försäljningsförbud	285
12.7.3	En möjlighet att besluta om tillfälliga förbud finns redan	287
13	Reglering av cannabis och odling av industrihampa	295
13.1	Inledning	295
13.2	Gällande rätt	295
13.2.1	Nationell rätt	295
13.2.2	EU-rätt.....	297
13.3	Rättspraxis	299
13.3.1	EU-domstolens praxis	299
13.3.2	Nationell praxis	300
13.4	Industrihampa som jordbruksprodukt.....	303
13.5	Industrihampa som missbruksmedel m.m.	303
13.5.1	THC och CBD.....	303
13.5.2	Analys av industrihampa.....	304
13.6	Tidigare behandling av frågan	305
13.7	Regleringen av industrihampa i andra länder.....	306
13.8	Överväganden	308
13.8.1	Dagens utformning bör ändras	308
13.8.2	Ett ytterligare krav på hur hampan ska hanteras	310
13.8.3	Sammanfattning	313
14	Reglering av behandlat växtmaterial.....	315
14.1	Inledning	315
14.2	Gällande rätt	316

14.2.1	Internationell reglering	316
14.2.2	Nationell reglering.....	317
14.2.3	Rättspraxis	319
14.3	Växtmaterial som missbruksmedel	322
14.3.1	Växtmaterial som innehåller klassificerade substanser.....	322
14.3.2	Växtmaterial som innehåller oklassificerade substanser.....	323
14.3.3	Tillgänglighet	324
14.3.4	Användning och spridning.....	324
14.3.5	Effekter och skador	325
14.4	Tidigare behandling av frågan	326
14.5	Reglering av växtmaterial i andra länder	327
14.6	Överväganden	329
14.6.1	Fördelar med generell klassificering av växter	331
14.6.2	Nackdelar med generell klassificering av växter	331
14.6.3	Ett system med generell klassificering av växtmaterial bör inte införas	332
14.6.4	Växtmaterial bör klassificeras individuellt	333
15	Konsekvenser av utredningens förslag.....	335
15.1	Inledning	335
15.2	Problem och önskade effekter	336
15.3	Samhällskonsekvenser och kostnader för narkotikamissbruk	337
15.3.1	Samhällskonsekvenser.....	337
15.3.2	Kostnader för narkotikamissbruk	338
15.4	Utredningens förslag	340
15.4.1	Övergripande konsekvenser för folkhälsa och kostnader för missbruk.....	340
15.4.2	Regleringen avseende vissa hälsofarliga varor.....	342
15.4.3	Effektivisering av klassificeringsprocessen	345
15.4.4	Inköp av substanser under annan identitet	348
15.4.5	Regleringen av cannabis	351

15.5	Finansiering	352
15.6	Brottslighet och brottsförebyggande arbete.....	353
15.7	Effekter för företag	354
15.8	Kommunal självstyrelse, integration och jämställdhet.....	355
15.9	Förenlighet med EU-rätten	355
16	Författningskommentar	357
16.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.....	357
16.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.....	358
16.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	365
16.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser.....	366
17	Ikraftträdande m.m.	369
	Referenser	371
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:102.....	379
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:64.....	389
Bilaga 3	Effekten av att en substans klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara.....	391

Förkortningar och definitioner

Förkortningar

ANDT	Alkohol, narkotika, dopning och tobak
ANT	Alkohol, narkotika och tobak
BrB	Brottsbalken
BrP	Lag (1964:163) om införande av brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CAN	Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning
CND	Commission on Narcotic Drugs
DALY	Disability adjusted life years
DEA	Drug Enforcement Administration
Ds	Departementsskrivelse
EDND	European Database on New Drugs
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EKMR	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EMA	European Medicines Agency
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
ESPAD	European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs
EU	Europeiska unionen
EUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
EUT	Europeiska unionens tidning
EWA	Early Warning Advisory
EWS	Early Warning System

FN	Förenta nationerna
FoHMFS	Folkhälsomyndighetens föreskrifter
GIC	Giftinformationscentralen
HD	Högsta domstolen
INCB	International Narcotics Control Board
JO	Justitieombudsmannen
JRC	Joint Research Centre
KUL	Karolinska Universitetslaboratoriet
LVFS	Läkemedelsverkets föreskrifter
MB	Miljöbalken
NADiS	Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige
NFC	Nationellt forensiskt centrum
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
NOA	Nationella Operativa Avdelningen
Reitox	Réseau Europééen d'Information sur les Drogues et les Toxicomanies
RF	Regeringsformen
RMV	Rättsmedicinalverket
rskr.	Riksdagsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
STRIDA	Samverkansprojekt avseende toxicitetsutredning och riskbedömning av internetdroger baserat på laboratorieanalyser
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WHO	World Health Organisation

Definitioner

Nedan beskrivs några av de begrepp som återkommande används i betänkandet. Inte alla begrepp har en klar och entydig innebörd. När begreppen används i detta betänkande har de nedan angiven betydelse, om inte annat anges. Vissa av begreppen beskrivs mer utförligt i andra kapitel.

Aktiv substans

Detta begrepp avser det ämne i en vara, t.ex. ett läkemedel, som ger varans dess effekt.

Analog substans/vara

Härmed avses en substans/vara som väsentligen liknar en annan substans/vara vad gäller kemisk struktur och/eller effekt. Effekten för en analog substans/vara som kemiskt liknar ursprungssubstansen kan variera från att inte ha någon effekt till att uppvisa en betydligt högre, eller annan sorts, effekt.

Derivat

Med derivat avses en kemisk förening som uppvisar stora kemiska likheter med en ursprunglig substans. Begreppet derivat omfattas i huvudsak av definitionen ”analog”, se ovan. Även om derivat till stor del ersatts med begreppet analog i den kemiska litteraturen förekommer förstnämnda begrepp fortfarande i exempelvis juridiska sammanhang och i konventionstexter.

Drog

När utredningen använder begreppet drog avses, om inte annat anges, ett läkemedel, en kemisk substans, ett växtmaterial eller en beredning som används i missbruks- eller berusningssyfte.

Estrar och etrar

Dessa begrepp nämns i 1961 års allmänna konvention om narkotika (narkotikakonventionen) för substanser som ingår i förteckning I. Estrar och etrar av en förtecknad substans har uppkommit då den förtecknade substansen har reagerat med en annan substans.

Förteckningar över narkotika/narkotikaförteckningar

I Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2011:10) om förteckningar över narkotika förtecknas såväl nationellt som internationellt klassificerad narkotika.

Generisk definition

Med en generisk definition klassificeras en hel grupp av substanser med en gemensam kemisk grundstruktur hos den aktiva substansen. Vilka enskilda varor som omfattas av definitionen anges inte. Generiska definitioner kan täcka in även ännu inte introducerade missbruksmedel, varigenom det inte behövs några särskilda författningsändringar om en ny vara, som omfattas av definitionen, skulle dyka upp.

Kemisk substans

Med kemisk substans avses kemiskt grundämne eller kemisk förening.

Klassificerade/reglerade/kontrollerade substanser

I betänkandet används ibland de kortfattade uttrycken klassificerade substanser, kontrollerade substanser och reglerade substanser. När uttrycken används menas att substanserna är klassificerade/kontrollerade/reglerade som narkotika eller hälsofarlig vara, om inte annat anges eller framgår av sammanhanget.

Isomerer

Isomerer nämns i narkotikakonventionen för substanser som ingår i förteckning I och II. Två isomerer har samma kemiska summaformel men är strukturellt olika. De strukturella skillnaderna kan påverka egenskaperna hos de olika isomererna, men behöver inte göra det.

Narkotikaförklaring/narkotikaklassificering

Med narkotikaförklaring/narkotikaklassificering avses när FN eller regeringen förklarar/klassificerar en substans som narkotika.

Nya psykoaktiva substanser

Begreppet nya psykoaktiva substanser har ingen klar och entydig innebörd. Ofta är det fråga om oklassificerade substanser där tillverkaren eftersträvat likhet med en klassificerad substans genom att den kemiska strukturen till betydande del motsvarar den hos redan klassificerad narkotika eller hälsofarlig vara.

Nätdroger

Begreppet nätdroger används i betänkandet synonymt med begreppet nya psykoaktiva substanser, om inte annat anges.

Salter

I narkotikakonventionen nämns att salter av substanser som ingår i förteckning I, II och IV ska utgöra narkotika. Detsamma gäller för 1971 års konvention om psykotropa ämnen (psykotropkonventionen); salter av substanser som ingår i förteckning I, II, III och IV ska utgöra narkotika. I bilagan till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor anges att även salter av de ämnen som finns förtecknade i förordningen ska anses som hälsofarliga varor när sådana salter kan förekomma. En saltform av ett ämne gör det lösligt i vatten och därmed möjligt eller lättare att inta.

Stereoisomerer

Stereoisomerer nämns i psykotropkonventionen för substanser i förteckningarna I, II, III och IV. Två stereoisomerer har samma kemiska formel men har strukturella skillnader som kan liknas vid spegelbilder. Dessa skillnader kan ha betydelse för hur substanserna påverkar kroppen.

Substans

Substans är inom naturvetenskapen en samling materia som är kemiskt homogen och identisk (ett kemiskt grundämne eller en kemisk förening). Begreppet substans används i detta betänkande synonymt med begreppet ämne (se nedan).

Varor

Med begreppet varor avses i detta betänkande, om inte annat anges, ämnen och beredningar.

Ämne

Begreppet ämne används i detta betänkande synonymt med begreppet substans (se ovan).

Sammanfattning

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, Läke-medelsverket, 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 rättssäkerhetskrav 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 analog 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 inneboende egenskaper *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 objektivt sett 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 uppräkningslista 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, överlåtas, framställas, förvärvas i överlåtelsesyfte, bjudas ut till försäljning eller innehas 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 innehas 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 beslagtogs 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 Läke-medelsverket 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 informations-samhällets 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 återopas 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 Läke-medelsverket 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 till-

fälligt 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 industrihampa. 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.

Summary

The Inquiry's terms of reference

The Inquiry on internet drugs etc. was instructed to submit proposals for various measures designed to speed up the classification of such substances harmful to health that are found, or may be made available, on the Swedish market. The Inquiry was also tasked with analysing whether it is possible, in a legally secure and effective manner, to classify substances such as narcotic drugs or products harmful to health in groups rather than classifying each substance individually, as is the case today.

Moreover, the Inquiry was tasked with analysing the possibility of streamlining the existing system in a legally secure manner, proposing measures to streamline the classification process, and investigating other measures that may improve the ability to quickly control new psychoactive substances.

The Inquiry was also instructed to investigate the possibility of temporarily banning the sale of substances that could be declared as narcotic drugs or products harmful to health; propose how a potential ban should be designed to be as functional as possible and, as necessary, present legislative proposals; analyse how a temporary sales ban relates to generic classification and classification per substance; consider which government agency would be best suited to issue such a temporary ban; shed light on how relevant agencies, such as the Public Health Agency of Sweden, the Medical Products Agency, the Swedish Police Authority and Swedish Customs, can cooperate on temporary bans; and investigate compatibility with EU law, particularly the free movement of goods and other aspects relating to EU law that must be taken into account, such as notification procedures.

The Inquiry's remit also included reviewing and submitting proposals on how to design an exemption from the definition of a narcotic drug for industrial hemp cultivated in an authorised manner.

Finally, the Inquiry was also instructed to review whether it is possible and appropriate to generally classify plant materials as narcotic drugs if they contain a substance classified as a narcotic drug, and submit any legislative proposals.

New psychoactive substances

The Inquiry's use of the term *new psychoactive substances* refers to substances that are similar to narcotic drugs or products harmful to health but that have not (yet) been classified as such. Such substances are sometimes called *internet drugs* as they are often purchased online.

Background

The background to the Inquiry's remit is that new psychoactive substances spread rapidly today, causing serious injury and death among users. The market for new psychoactive substances does not appear to be declining to any significant extent. There is therefore an interest in restricting access to such drugs in society more quickly than is the case today.

The Inquiry's assessments and proposals in brief

Generic classification

The Inquiry considers that narcotic drugs and products harmful to health should not be regulated through generic definitions in the sense that substances are classified according to their chemical structure.

The Inquiry notes that it is not possible today to construct chemical structures that, regardless of their chemical composition in general, are certain to meet current requirements to be classified as narcotic drugs or products harmful to health (e.g. because they have euphoric effects). To constitute a narcotic drug or a product harmful

to health, it must therefore also be determined that a substance included in a generic definition has certain characteristics.

Assessments of this kind are complex and not always clear-cut even among chemistry or pharmacology experts. The possibility of verifying in advance whether a substance is lawful or unlawful would therefore, in the Inquiry's view, be severely limited by generic definitions. Furthermore, the legal status of substances could vary over time depending on the current knowledge available. The point at which a substance would move from being lawful to unlawful would thereby be flexible. All this results in a generic classification system being imprecise and unpredictable for individuals as well as for companies and government agencies. Given the legal certainty required by criminal law regulations, the Inquiry considers that there are convincing reasons against introducing generic definitions at the present time.

Nor, in the Inquiry's view, should the regulation of narcotic drugs and products harmful to health take place via effect-based or analogue definitions, since such regulations do not meet a sufficient level of legal certainty either.

Regulations governing certain products harmful to health

The definition of products harmful to health should be adjusted

The Inquiry proposes that the Act Prohibiting Certain Products Harmful to Health (1999:42) be adjusted to make it possible to also classify products – that are used or likely to be used for the purpose of achieving intoxication or other effects, and that because of their intrinsic characteristics *are likely* to cause danger to human life or health – as products harmful to health. These products should constitute their own category of products harmful to health. The criterion *is likely to cause danger to human life or health* is to be understood to mean that the products do not have to be demonstrated to be dangerous; rather it is sufficient to assume that they may cause danger. Even if this is a matter of an assumption, there should nevertheless be some concrete circumstance objectively indicating that this is the case.

The proposal means that what is specified about products harmful to health in the Act Prohibiting Certain Products Harmful to

Health and other legislation should also apply to this new category of products harmful to health, unless otherwise specified. The proposal means that products harmful to health should be listed in two separate categories in annexes to the Ordinance Prohibiting Certain Products Harmful to Health (1999:58). Accordingly, it is still a matter of an individual listing of products.

The proposal aims to enable the regulation of substances at an earlier stage than today, at the same time as the regulation maintains a high degree of legal certainty, since the clear delineation between lawful and unlawful substances is upheld. The proposal is intended to make it more difficult to legally sell substances that can cause serious injuries, thus also reducing the available supply and preventing these substances from becoming established on the Swedish market. The possibility to act more proactively and promptly is warranted, in the Inquiry's view, by the rapid pace with which new substances are being introduced on the market.

Permit requirements and punishable offences

The Inquiry proposes that a permit be required for products classified as harmful to health, irrespective of the basis on which the classification was made, to be imported into the country, transferred, produced, acquired for the purpose of transfer, offered for sale or possessed for the purpose of transfer. Anyone who intentionally, or through gross negligence, violates this permit requirement is to be sentenced to fines or imprisonment for a maximum of one year.

As is currently the case, a permit should also be required for products that are classified as harmful to health on the grounds that currently apply (they have been demonstrated to be dangerous to health) if they are possessed for any purpose other than for transferring, and anyone who intentionally violates this permit requirement is to be sentenced to fines or imprisonment for a maximum of one year.

Monitoring and investigating the need for control, and classification decisions

The proposal means that the Public Health Agency is to monitor and investigate the need for control of this new category of products harmful to health. The Agency already has both the expertise and established procedures for this work. The proposal also means that the Government decides which products should be covered by the Act.

Exemptions etc.

At present, the Government, or the authority appointed by the Government, may grant permission for handling products harmful to health for scientific or industrial purposes. The Government, or the authority appointed by the Government, may also issue regulations on the import, transfer, production, acquisition for the purpose of transfer, offering for sale, possession, recording and labelling, and exemptions from the permit requirement. The proposal means that the powers mentioned above will also include the new category of products harmful to health.

Compatibility with EU law

The proposed amendments are designed to protect human life and health and, in the Inquiry's view, are therefore warranted by a legitimate interest to be protected. The measures are assessed to be appropriate and proportional in light of the rapidly changing market for new psychoactive substances. The precautionary principle under EU law will make regulation possible without a complete investigation of the risks, etc. All in all, it is the Inquiry's view that the proposal is compatible with EU law.

Consequential amendments to the Act on the Destruction of Certain Substances of Abuse Dangerous to Health

The Inquiry proposes that the Act on the Destruction of Certain Substances of Abuse Dangerous to Health (2011:111) should cover substances classified as harmful to health on the ground that they *are likely* to cause danger to human life or health, in so far as the provisions on seizure and confiscation do not apply. The Act currently applies only to substances that have not yet been classified as narcotic drugs or products harmful to health.

When a government agency detects products harmful to health, it is of urgent interest to prevent them from being used. The overall protective interest of the Act Prohibiting Certain Products Harmful to Health and the Act on the Destruction of Certain Substances of Abuse Dangerous to Health is the protection of human life and health.

The Inquiry's proposal described above means that possession of a product classified as harmful to health may be legal in one situation and illegal in another, depending on the purpose of the possession. If possession is illegal, the substance may be seized and subsequently confiscated. Amending the Act on the Destruction of Certain Substances of Abuse Dangerous to Health aims to make it possible to destroy classified substances possessed legally, when seizure and confiscation are not possible.

**Streamlining the classification process
for narcotic drugs and products harmful to health**

Increased national and international monitoring

The Inquiry considers that the Public Health Agency conducts national and international monitoring that is appropriate for classification work. However, the Inquiry considers that closer cooperation is essential between the Public Health Agency and in particular the Swedish Police Authority via its National Operations Department to further improve and streamline national and international monitoring. Cooperation with other government agencies as well, such as Swedish Customs, the Swedish Police Authority via the National Forensic Centre and the National Board of Forensic

Medicine should be stepped up to streamline information exchanges between the agencies and eliminate situations in which several agencies are doing the same work.

Formalising Sweden's NADiS network

The Inquiry proposes regulating the participation of government agencies in the network on the current drug situation in Sweden (*Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige, NADiS*) in an ordinance. Other bodies should also continue to be able to take part in NADiS at the invitation of the Public Health Agency.

NADiS is a voluntary reference group consisting of representatives from different government agencies and organisations. It promotes the early detection, collection and exchange of information on new psychoactive substances and the way drugs are being used. NADiS contributes to these efforts by monitoring and investigating the need for control of different products and substances.

This proposal aims to strengthen the existing cooperation and ensure its sustainability.

More intensive efforts to investigate and reclassify substances

The Inquiry proposes that the Public Health Agency initiate investigations of substances at an earlier stage than is the case today, work more actively and intensively on investigations prior to classification and on the reclassification of substances.

STRIDA and similar projects contribute valuable knowledge

The STRIDA project, which is a collaboration on internet drug toxicity investigations and risk assessments based on laboratory analyses, is run by Karolinska University Laboratory, Karolinska Institutet and the Swedish Poisons Information Centre. The project researches the occurrence and risks of internet drugs.

The Inquiry considers that the STRIDA project has contributed to increased knowledge about new psychoactive substances. It

would therefore be useful for the STRIDA project to continue and for similar projects to be started and obtain funding.

The Inquiry also considers it important that data from this type of project is made available to all laboratories operating in the field.

Faster submission of classification information to the Government

Reports containing classification information are currently submitted to the Government four times a year. The Public Health Agency and the Medical Products Agency should continuously submit such classification information to the Government as soon as possible. Classification information on narcotic drugs and products harmful to health should also be submitted to the Government in separate reports to save time in the classification process.

Invoking urgent attention

Under Directive (EU) 2015/1535 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (Notification Directive), Member States must, subject to certain exemptions, notify the European Commission of all new drafts in the field of technical regulations. Each draft of a new regulation on classification of a substance constitutes a technical regulation and must accordingly be reported to the Commission.

Normally, Member States must postpone the adoption of a draft technical regulation for three months from the date the Commission was notified (the ‘standstill period’). However, there is a special expedited procedure (urgency procedure) if a Member State – due to serious and unforeseeable circumstances relating to e.g. the protection of public health – must adopt technical regulations in a very short space of time. No standstill period ensues in such cases.

The Inquiry considers that the urgency procedure should be invoked prior to every classification of a new substance as a narcotic drug or product harmful to health unless there is no ground for doing so.

Purchases under another identity

Purchasing substances under another identity is to be made possible

The Inquiry proposes introducing a possibility under the law for government agencies, under another identity, to purchase products that may need to be regulated under the Act on the Control of Narcotic Drugs (1992:860) or the Act Prohibiting Certain Products Harmful to Health. The purpose of these purchases must be to analyse the products. It is proposed that the Swedish Police Authority make such purchases on behalf of the Public Health Agency and the Medical Products Agency.

The Inquiry believes it is important to have the opportunity as early as possible to analyse any substances offered for sale as legal substances. Making open purchases from websites, for instance, can be problematic as the owner of such a website is hardly interested in the authorities getting hold of these substances. It is therefore the Inquiry's assessment that purchases from these websites must take place anonymously in order to work in practice.

In the Inquiry's view, this proposal is warranted by an urgent aim: to protect human life and health. This aim is likely to be effectively achieved through this measure, which must also be viewed as proportional considering its urgent purpose. Admittedly, the act of the proposed anonymous purchases of substances will take place in secret, but it is not intended to cause the seller to commit a criminal act.

NADiS is to take part in the anonymous purchases

In the Inquiry's view, consultation on which substances are to be purchased should take place in the NADiS network and, where appropriate, government agencies participating in the network should be given access to the purchased substances. It is not proposed that the Public Health Agency or Medical Products Agency be required to consult with NADiS prior to a purchase.

Temporary sales bans

Temporary sales bans are compatible with EU law

The Inquiry considers that temporary sales bans on new psychoactive substances, which are not covered by harmonised rules, are generally compatible with the Treaty on the Functioning of the European Union and EU law in general. One condition, however, is that the bans do not go beyond what is necessary in the individual case to protect human life and health.

The Inquiry also considers that the European Commission must be notified, under the Notification Directive, of any draft regulations on temporary sales bans on new psychoactive substances.

Regarding administrative decisions on temporary sales bans targeting economic actors, it is considered that the Commission should be notified of these under Regulation (EC) No 764/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 laying down procedures relating to the application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State and repealing Decision No 3052/95/EC (Mutual Recognition Regulation).

A possibility to adopt temporary bans already exists

The Inquiry considers that new psychoactive substances are to be regarded as chemical products and that the Product Safety Act (2004:451) is applicable regarding new psychoactive substances. The Swedish Chemicals Agency is the supervisory authority for chemical products under the Product Safety Ordinance and can take action under the Product Safety Act.

In the Inquiry's assessment, the Public Health Agency should immediately notify the Swedish Chemicals Agency when the Agency initiates an investigation of a new psychoactive substance for classification purposes. The Swedish Chemicals Agency can, in such cases, issue a temporary ban on supplying or displaying the chemical product pursuant to Section 28 of the Product Safety Act. One prerequisite for this is that the product is likely to be harmful, and the decision may not apply for longer than is necessary.

A possibility to adopt temporary sales bans should not be introduced

In the Inquiry's assessment, a special possibility to adopt temporary sales bans should not be introduced.

In the Inquiry's view, the proposed possibility to classify substances earlier than today as products harmful to health reduces the time frame during which temporary sales bans would have a role to play. In addition to this, under EU legislative rules, administrative decisions must be reported to the Commission. This delays the time before any such decisions would begin to apply. On the whole, the Inquiry considers that the time that such a temporary sales ban would apply is so short, it is not warranted to introduce such a possibility.

Regulating cannabis and the cultivation of industrial hemp

The Inquiry proposes that industrial hemp's exemption from the definition of a narcotic drug should be adjusted so that, in addition to the current requirements of cultivating a certain variety of hemp after the submission of an application for aid to the relevant government agency, controlled handling of hemp should also be required.

Industrial hemp is currently exempted from the definition of a narcotic drug. Somewhat simplified, industrial hemp can be described as certain specific varieties of cannabis that may be eligible for EU aid and that are cultivated following the submission of an application for aid. Current regulations have led in part to the fact that industrial hemp in certain situations can be appropriated and used for drug abuse, without the action constituting a drug offence. Furthermore, objections are raised in criminal cases that cannabis consists of industrial hemp, despite the fact that this is likely not the case.

In order to eliminate the unsatisfactory consequences resulting from current regulations, a supplementary requirement is proposed so that hemp is handled in controlled manner. Controlled handling is such handling that stems from the cultivation or its subsequent distribution chain, including the transport or packaging of industrial hemp. Handling that is not connected with such controlled activities, on the other hand, should not be covered by the exemption provision.

Regulation of processed plant material

The Inquiry considers that a system of general classification of plant material should not be introduced and that plant material, as is the case today, should be classified individually.

Certain plants containing substances that are classified as narcotic drugs or harmful to health grow wild in Sweden. Others are sold, for example, as ornamental house plants. A general classification of plant material would involve a fairly comprehensive criminalisation of plant material.

In light of the indications the Inquiry has received regarding the extent of the use of plant substances, the Inquiry considers that it is not warranted to introduce such a comprehensive criminalisation of plant material.

1 Författningsförslag

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 §¹

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 §²

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

¹ Senaste lydelse 1999:42.

² Senaste lydelse 2011:113.

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
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 §³

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 § 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 tillsynsmyndig-

³ Senaste lydelse 2011:113.

heten ska kunna kontrollera användningen.

3 b §⁴

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.

3 c §⁵

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

⁴ Senaste lydelse 2011:113.

⁵ Senaste lydelse 2011:113.

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.

4 §⁶

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 Senaste lydelse 2011:113.

6 §⁷

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

⁷ 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

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 §⁸

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.

⁸ 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

2 §⁹

De varor som anges i *bilagan* till denna förordning *skall* 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.

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 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.

⁹ Senaste lydelse 1999:58.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (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 förordning (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 stödssystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemen-

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 förordning (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 stödssystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemen-

samma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (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.

samma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (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

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.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag

Utredningen ska 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. Bakgrunden till uppdraget är bl.a. att spridningen av nya psykoaktiva substanser är stor och att framför allt ungdomar har insjuknat eller dött då de använt dessa substanser.

Enligt direktiven ska utredaren 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. Vidare ska utredaren 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 ska 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, Läkemiddelsverket, Polismyndigheten och Tullverket kan samarbeta kring tillfälliga förbud, utreda förenligheten med EU-rätten, särskilt den fria rörligheten för varor och andra EU-rättsliga aspekter som måste beaktas, t.ex. anmälningsförfaranden.

Utredaren ska också se över och lämna förslag till hur undantaget från narkotikadefinitionen för industrihampa som odlats i behörig ordning bör utformas.

Utredaren ska vidare se över om det är möjligt och lämpligt att generellt narkotikaklassificera växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans, och lämna eventuella författningsförslag.

Utredningens direktiv återfinns i sin helhet i bilaga 1 och 2.

Utredningens arbete

Regeringen förordnade från och med den 22 oktober 2015 kammarrättspresidenten Thomas Rolén till särskild utredare. Från och med den 1 december 2015 förordnades kammarrättsrådet Hanna Kristiansson och förvaltningsrättsfiskalen Anna Mildner till sekreterare i utredningen. Sekretariatet hade sitt första gemensamma sammanträde den 4 december 2015. Sekretariatet har sammanträtt i genomsnitt en gång i veckan under hela utredningstiden. Utredningens egentliga arbete påbörjades i januari 2016.

Den 18 december 2015 förordnades rättssakkunnige Christian Finnerman, Utrikesdepartementet, kanslirådet Stefan Jansson, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Bo Pettersson, Socialdepartementet och kanslirådet Helena Rosén, Socialdepartementet, till sakkunniga i utredningen. Samma dag förordnades vice överåklagare Astrid Eklund, Åklagarmyndigheten, utredaren Clara Henriksson, Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, utredaren Cedric Housset, Kommerskollegium, advokaten Sture Larsson, Advokatsamfundet, fil. dr Anders Ledberg, Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning, Stockholms universitet, med. dr Anders Persson, Folkhälsomyndigheten, chefsrådmannen Stefan Reimer, Helsingborgs tingsrätt, f.d. enhetschefen Per-Åke Sandvold, Läkemedelsverket, sektionschefen Anna Stenfeldt Hennings, Nationellt forensiskt centrum, kemisten Maria Wikström, Rättsmedicinalverket och fil. dr Jenny Åberg, Tullverket, till experter. Utredaren Cedric Housset entledigades från och med den 7 juni 2016 och utredaren Mattias Karlson Jernbäcker, Kommerskollegium förordnades från och med samma datum.

Utredningen bestämde att gruppen bestående av sakkunniga och experter skulle sammanträda regelbundet under utredningstiden. I genomsnitt har gruppen träffats en halvdag varje månad. I juni 2016 genomfördes ett längre sammanträde i expert- och sakkunniggruppen. Även inför utredningens slutarbete, under oktober 2016, genomfördes ett längre sammanträde i expert- och sakkunniggruppen.

Utredningen har träffat Nationella Operativa Avdelningen, Polismyndigheten och ett antal åklagare samt besökt Nationellt forensiskt centrum i Linköping. Vidare har utredningen träffat analytikern Max Hector vid Polismyndigheten och fil. kand. Johan Hartelius. Utredningen har också träffat Kemikalieinspektionen.

3 Centrala utgångspunkter

3.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven göra en bred översyn av problemen med nya psykoaktiva substanser och bl.a. 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 ska också analysera möjligheterna att effektivisera det befintliga klassificeringssystemet på ett rättssäkert sätt.

Det kan konstateras att klassificering av nya psykoaktiva substanser inte kan ses som en isolerad företeelse utan måste ses som en del av den svenska narkotikapolitiken och de internationella samarbeten som finns på området. Nedan finns därför en kortare redogörelse för den svenska narkotikapolitiken och det internationella samarbetet på området. Vidare beskrivs kortfattat missbruksutvecklingen i samhället och samhällskonsekvenser m.m. av narkotikamissbruk.

Enligt utredningen har förhållandet mellan rättssäkerhet och effektivitet relevans för hela den översyn som ska göras enligt direktivet. Nedan redogörs därför för grundläggande principer av betydelse för rättssäkerhet och effektivitet.

Översynen av klassificeringssystemet aktualiserar också frågan om kriminalisering av vissa beteenden. Utredningen har därför ansett det relevant att redogöra för kriterier för kriminalisering.

3.2 Den svenska narkotikapolitiken

3.2.1 Övergripande mål och insatsområden

Det övergripande målet för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken) i Sverige är ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk.¹ Den fortsatta redogörelsen omfattar endast narkotikapolitiken.

I skrivelsen *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020* (skr. 2015/16:86)² anger regeringen bl.a. följande till riksdagen. Målet för narkotikapolitiken är ett narkotikafritt samhälle. I Sverige vilar synen på narkotika på kunskapen om att ett narkotikabruk är skadligt för hälsan och därför inte bör förekomma i ett samhälle som värnar sina medborgares hälsa. Sverige bedriver och fäster stor vikt vid en politik som bygger på att begränsa både tillgång och efterfrågan i syfte att främja hälsa. Det är olagligt att bruka narkotika i Sverige.³ Avståndstagandet till narkotika är en viktig preventiv aspekt för att förhindra att människor testas eller missbrukar narkotika.

I skrivelsen anges vidare följande. Inom FN-systemet finns flera konventioner som har till syfte att tillgodose den medicinska användningen av psykoaktiva ämnen och samtidigt kontrollera att dessa ämnen inte kommer ut på den illegala marknaden. Konventionerna har som övergripande syfte att skydda hälsa och välfärd. Medlet för att uppnå hälsa och välfärd är att kontrollera och bekämpa all illegal produktion, handel, försäljning och användning av narkotika. Sverige, liksom de flesta andra länder, har anslutit sig till

¹ Regeringen la i december 2010 fram propositionen *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken* (ANDT-strategin). Riksdagen antog propositionen i mars 2011 och beslutade samtidigt det övergripande målet för ANDT-politiken. Prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203.

² Bet. 2015/16:SoU8, riksdagsbeslut 22 juni 2016.

³ I betänkandet *Sveriges internationella engagemang på narkotikaområdet* (SOU 2011:66) beskrivs den svenska narkotikapolitiken på följande sätt (s. 69). Den svenska narkotikapolitiken präglas av en restriktiv hållning där ledstjärnan är den långsiktiga ambitionen att skapa ett narkotikafritt samhälle. Inte bara innehav av narkotika för eget bruk är kriminaliserat utan även själva bruket av narkotika för andra ändamål än medicinska. Kriminaliseringen har dock inte som sitt främsta syfte att individer som missbrukar narkotika ska lagföras eller att narkotikamissbruk och narkotikaberoende ska hanteras inom ramen för rättsväsendet. Kriminaliseringen har i stället det tredubbla syftet att avskräcka unga från att prova narkotika, att identifiera individer som löper risk att hamna i missbruk och erbjuda dem hjälp samt att ge möjlighet till värdinriktade påföljder.

dessa konventioner som också vägleder politiken. Inom ramen för ett narkotikafritt samhälle ska personer med narkotikamissbruk eller beroende ha tillgång till en effektiv behandling, smittskyddsinsatser samt andra psykosociala insatser.

Regeringen bedömer i skrivelsen att en gemensam utgångspunkt för den fortsatta utformningen av hela ANDT-politiken är rätten för var och en att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa.⁴ ANDT-politiken är inte isolerad utan utgör en del av folkhälso-politiken och därmed välfärdspolitiken. Liksom den svenska välfärdspolitiken vilar ANDT-politiken på en solidarisk grund. Det innebär att inskränkningar i den personliga friheten kan accepteras till skydd för folkhälsan, vilket t.ex. uttrycks i ett starkt stöd för det svenska alkoholmonopolet, åldersgränser för köp av alkohol och tobak liksom kriminalisering av narkotika och dopning.

Regeringen bedömer i sin skrivelse att de långsiktiga målen som angavs i propositionen *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken* (prop. 2010/11:47) i stort bör ligga fast, och anger följande insatsområden som mest angelägna för att styra utvecklingen mot uppsatta mål.

- Tillgång till alkohol, narkotika, dopningsmedel och tobak ska minska.
- Antalet barn och unga som börjar använda narkotika, dopningsmedel och tobak eller debuterar tidigt med alkohol ska successivt minska.
- Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som utvecklar skadligt bruk, missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska successivt minska.
- Kvinnor och män samt flickor och pojkar med missbruk eller beroende ska utifrån sina förutsättningar och behov ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet.
- Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som dör och skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska minska.
- En folkhälsobaserad syn på ANDT inom EU och internationellt.⁵

⁴ Jfr FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 12.

⁵ Regeringens skrivelse 2015/16:86 s. 10 f., 29 och 36.

3.2.2 Måluppfyllelse avseende narkotikapolitiken

Regeringen har i skrivelsen 2015/16:86 redovisat uppfyllelsen av de mål som sattes upp i prop. 2010/11:47. Nedan följer en kort redogörelse av de mål som bedömts relevanta för utredningens arbete.⁶

*Tillgång till narkotika ska minska*⁷

När det gäller narkotika är utvecklingen svårbedömd. Inom narkotikaområdet saknas till stora delar data över den faktiska tillgången och efterfrågan, så för uppföljningen används en indikator som belyser s.k. gatupriser för olika narkotiska preparat. Gatupriser indikerar hur stor tillgången på ett visst narkotiskt preparat är genom att ett högt gatupris normalt sett visar en låg tillgång och ett lågt gatupris normalt sett visar en högre tillgång.⁸ Det kan konstateras att gatupriserna för flera preparat sjunkit samtidigt som priset på cannabis ökat.⁹

Andra indikatorer som beslagsstatistik från tull och polis kan ge en indikation om tillgänglighet, men kan också spegla tullens och polisens ambitionsnivå och prioriteringar inom området. Under strategiperioden har klassificeringsprocessen effektiviserats och sammantaget klassificerades cirka 220 substanser som narkotika eller hälsofarlig vara. Antalet substanser som klassificerats har ökat successivt under perioden.¹⁰

⁶ Se också Statskontoret (2015) för en utvärdering av regeringens ANDT-strategi.

⁷ Det fullständiga målet anges som "Tillgång till narkotika, dopningsmedel, alkohol och tobak ska minska".

⁸ Med gatupriser avses priset vid överlåtelse av små mängder i konsumentledet. Enligt uppgifter från Polismyndigheten var t.ex. tillgången på droger i juni 2016 större än efterfrågan vilket resulterade i en dumpning av priserna. Dagens Nyheter (2016).

⁹ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) har samlat in information om gatuprisutvecklingen på narkotika sedan slutet av 1980-talet. I CAN-rapporten Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2015 framkommer bl.a. följande. Jämfört med startåret 1988 har samtliga av de under perioden bevakade drogerna minskat i pris. Detta gäller hasch, marijuana, amfetamin, kokain och heroin. Prisbilden för cannabis, dvs. hasch och marijuana, har dock delvis återhämtat sig. Amfetamin är den drog som fallit mest i pris. Priset för heroin (brunt) har minskat i ungefär samma omfattning som för amfetamin. Förekomsten av heroin tycks dock ha minskat överlag. Kokainpriset har sett över en längre period varit relativt stabilt. Utvecklingen för ecstasy, LSD, Kat och GHB har bevakats sedan år 2000 och sammanfattningsvis har gatupriserna för dessa mera udda droger, med undantag för LSD, i huvudsak tenderat att sjunka. CAN (2016) s. 25 f.

¹⁰ Regeringens skrivelse 2015/16:86 s. 16 f.

Antalet barn och unga som börjar använda narkotika ska successivt minska¹¹

När det gäller narkotika bland barn och unga är användningen låg jämfört med andra länder inom EU.¹² Vad gäller ungas användning av narkotika syns varken någon tydlig ökning eller minskning. Bruket av cannabis är relativt stabilt över tid om man ser till hela landet. Däremot visar regionala undersökningar att cannabisbruket är högre i storstäderna jämfört med landet som helhet. Även om narkotikabruket totalt sett är relativt stabilt bland unga så behöver det fortsatt uppmärksammas. Det är sedan tidigare väl känt att narkotikaanvändare i högre grad uppvisar andra riskbeteenden så som att dricka mycket alkohol, använda tobak regelbundet eller sniffa och att de också oftare uppvisar andra riskfaktorer knutna till individ, familj, skola och samhället i övrigt.¹³

Antalet döda och skadade på grund av sitt eget eller andras bruk av narkotika ska minska¹⁴

När det gäller eget narkotikabruk är utvecklingen mer nedslående då både antalet narkotikarelaterade dödsfall och antalet vårdade patienter med narkotikadiagnos har ökat. Under perioden 2011–2014 ökade antalet avlidna med 59 procent och antalet vårdade med 12 procent (t.o.m. 2013). Det är fler män än kvinnor bland de som avlider och de som vårdas, men utvecklingen är densamma för båda könen.¹⁵

¹¹ Det fullständiga målet anges som "Antalet barn och unga som börjar använda narkotika och dopningsmedel eller debuterar tidigt med alkohol eller tobak ska successivt minska".

¹² Den europeiska undersökningen bland skolungdom i åldern 15–16 år, kallad ESPAD, visar att jämfört med flertalet andra europeiska länder är det få skolelever i Sverige som prövat narkotika. Se avsnitt 4.5.3.

¹³ Regeringens skrivelse 2015/16:86 s. 20 f.

¹⁴ Det fullständiga målet anges som "Antalet kvinnor och män samt flickor och pojkar som dör och skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska minska".

¹⁵ Regeringens skrivelse 2015/16:86 s. 25 f. I prop. 2010/11:47 s. 51 f. angavs att skadligt bruk och missbruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel och tobak bidrar till en stor del av den förtida dödligheten och skador i Sverige. Unga är särskilt drabbade. Som ett prioriterat mål under strategiperioden angavs att dödligheten bland ungdomar och unga vuxna på grund av alkoholförgiftningar och experimenterande med droger skulle minska. I detta sammanhang nämnde regeringen designer drugs (psykoaktiva ämnen som är särskilt framtagna för att kringgå systemet för kontroll av narkotika) som säljs över internet.

Det bör noteras att Socialstyrelsen i rapporten *Narkotikarelaterade dödsfall* från februari 2016 gjort delvis andra bedömningar. Socialstyrelsens samlade bedömning är att den ökning som rapporterats i huvudsak förklaras av vissa metodförändringar i redovisningen men att en reell ökning i narkotikarelaterad död de senaste åren dock inte kan uteslutas. I rapporten konstateras följande. Dödsfallen bland män sker främst i yngre åldrar och i överdoser med illegala substanser. Opioider är de vanligast förekommande substanserna bland dödsfallen. Det är mycket vanligt med flera påvisade substanser bland de avlidna. Den vanligaste kombinationen är opioider och bensodiazepiner. En allvarlig iakttagelse gäller det ökande antalet dödsfall kopplade till nya psykoaktiva substanser som kan inhandlas via nätet.¹⁶

3.2.3 Insatser mot både utbud och efterfrågan

Insatser mot drogmisbruk omfattar många delar av samhället. Den svenska narkotikapolitiken har länge betonat att insatser mot utbud och efterfrågan är lika betydelsefulla, kompletterar varandra och samverkar med varandra.¹⁷ Insatser för att förebygga att någon börjar missbruka narkotika eller andra substanser innefattar insatser både mot utbud och mot efterfrågan.

Vad gäller insatser avseende *utbudet* av droger så har tillgänglighetsbegränsning visat sig vara ett verktyg som är effektivt avseende all narkotika. Ju mer komplicerat det är att få tag på missbrukssubstanser, desto högre blir tröskeln att försöka. Det är således viktigt med förebyggande arbete för att begränsa utbudet, t.ex. genom klassificering av substanser som narkotika eller hälsofarlig vara men också genom att störa aktörer som säljer missbrukssubstanser.¹⁸ Arbetet för att begränsa utbudet bedrivs på flera nivåer, både genom insatser mot grov organiserad brottslighet och genom spa-

¹⁶ Socialstyrelsen anger i rapporten att ett mer adekvat mått bör fokusera på dödsorsaker med en mer direkt koppling till dödsfallet. Det innebär i praktiken att redovisningen koncentreras till förgiftningsdiagnoser och att dödlighet bland personer med missbruk bör följas på andra sätt. Socialstyrelsen (2016) s. 32. Se också avsnitt 4.4.

¹⁷ SOU 2011:66 s. 63.

¹⁸ Samverkan mellan olika aktörer är väsentligt för att motverka illegal handel över internet. Ett lokalt exempel på detta är en informationsinsats riktad till de företag som befordrar paket och post som Tullverket genomfört tillsammans med bl.a. Polismyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna i norra Sverige. Regeringens skrivelse 2015/16:86 s. 40.

ning mot gatulangning och mot hemsidor som säljer droger samt miljöer där det erfarenhetsmässigt förekommer drogmissbruk.¹⁹

Med en minskning av *efterfrågan* avses alla sådana åtgärder och strategier som påverkar människors vilja att använda droger eller deras behov av dem. Det är dels fråga om arbete med generellt inriktade informationsinsatser i skolan och i samhället i stort, dels riktade insatser gentemot framför allt barn och ungdomar som befinner sig i olika risksituationer.²⁰

Lärande i sig och att gå ut skolan med goda resultat leder till minskad ohälsa samt minskad risk för kriminalitet och utanförskap. Skolan spelar också en viktig roll genom att undervisa om riskerna med tobak, alkohol och andra droger. För att fånga upp ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell livsstil har t.ex. sociala insatsgrupper etablerats som arbetsmetod inom ett trettiotal kommuner i landet. Arbetet går ut på att stärka det sociala skyddsnetet kring den unga personen genom att socialtjänst, skola och polis samordnar stödande insatser. En viktig del i de sociala insatsgrupperna är att göra ungdomarna medvetna om riskerna med narkotika och icke narkotikaklassificerade preparat.²¹

Ett annat sätt att sprida kunskap till ungdomar och andra om risker med narkotika och icke klassificerade preparat är genom internet. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) driver t.ex. hemsidan Drugsmart.com som vänder sig till ungdomar och vuxna som finns i ungdomars närhet. Här finns information om droger och möjlighet att ställa frågor anonymt.²²

¹⁹ SOU 2011:66 s. 68.

²⁰ Narkotikakommissionen angav i sitt betänkande *Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen* (SOU 2000:126) bl.a. följande avseende förebyggande arbete (s. 111). Ett effektivt förebyggande arbete mot narkotika måste utgå från ett helhetsperspektiv på ungdomars levnadsvillkor och rymma insatser såväl inom barnomsorg, fritidsverksamhet, grund-, gymnasie- och högskola samt arbetsmarknad som inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens och polisens arbete.

²¹ Regeringens skrivelse 2015/16:86 s. 43 och 45.

²² Försäljningen av nya psykoaktiva substanser sker mestadels anonymt över internet vilket innebär att det finns viss problematik med att försäljare t.ex. kan leverera en substans av sämre kvalitet eller en annan substans än den som beställts. Denna problematik har hanterats genom att det skapats hemsidor och chattforum där både försäljare och substanser ges omdömen. På dessa chattforum läggs s.k. trip-rapporter ut och användarna rådfrågar varandra om doser och bästa sätt att använda de olika preparaten. Denna information är dock inte alltid korrekt och kan i vissa avseenden vara direkt missvisande vilket i sin tur kan orsaka överdoser etc. I andra fall kan denna information i stället rädda liv och göra substanser osäljbara genom att användare varnar varandra för farliga droger och gör att ett preparat får dåligt rykte.

Den moderna tekniken med nätplattformar ger också en möjlighet till prevention, behandling och skademinskning.²³

3.2.4 Internationella strategier

Narkotikaproblemet har blivit alltmer globalt. Detta gäller även för nya psykoaktiva substanser.²⁴ Enskilda länder kan inte bekämpa den olagliga handeln med narkotika på egen hand. Narkotikasituationen i Sverige kan inte skiljas från situationen i resten av världen och en viktig del av den svenska narkotikapolitiken utgörs av internationella samarbeten.²⁵ Det ligger således i Sveriges intresse att samarbeta med internationella partners och med andra länder.

För det internationella samarbetet finns internationella regelverk i form av tre FN-konventioner om narkotika,²⁶ en FN-konvention om gränsöverskridande brottslighet och en FN-konvention mot korruption²⁷.

EU-länderna har ett långtgående narkotikapolitiskt samarbete och har enats om en narkotikastrategi och en handlingsplan. I EU:s narkotikastrategi 2013–2020²⁸ och handlingsplan mot narkotika 2013–2016²⁹ fastställs EU:s politiska ramar och prioriteringar för narkotikapolitiken. Strategin utgör en samlad och evidensbaserad ram för kampen mot narkotika inom och utanför EU. Syftet med strategin är att minska både tillgång och efterfrågan på narkotika

²³ EMCDDA (2016 a) s. 15.

²⁴ EMCDDA och Europol beskriver globaliseringen på följande sätt. ”Notwithstanding the importance of so-called ‘designer drugs’ and medicines to the market, what is responsible for the huge growth in the contemporary market in new psychoactive substances – in terms of the increase in their number, type and availability – is globalisation. The convergence between modern transport networks, the internet, payment systems, low labour costs and the large growth – and increasing dominance – of the Chinese chemical and pharmaceutical industries that has occurred over the last few years has allowed a new market to flourish.” EMCDDA (2016 b) s. 145.

²⁵ Sverige är i det närmaste ett renodlat konsumtionsland vilket innebär att praktiskt taget all olaglig narkotika som konsumeras i Sverige framställs någon annanstans och förs in i landet olagligt. Undantagen är inhemsk odling av cannabis (som ökat på senare år), sporadiskt förekommande småskaliga illegala laboratorier för tillverkning av syntetisk narkotika samt avledning av GBL och narkotikaklassificerade läkemedel från legala verksamheter för missbruk. SOU 2011:66 s. 45.

²⁶ 1961 års allmänna narkotikakonvention, 1971 års psykotropkonvention och 1988 års narkotikabrottskonvention. Se kapitel 5.

²⁷ FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet och FN:s konvention mot korruption.

²⁸ EUT C 402, 29.12.2012, s. 1.

²⁹ EUT C 351, 30.11.2013, s. 1.

inom EU samt att minska de hälsomässiga och sociala risker och skador som orsakas av narkotika. Strategin har tre övergripande teman; a) samordning, b) internationellt samarbete samt c) forskning, information, övervakning och utvärdering.

För en mer fullständig redogörelse av internationella samarbeten på narkotikaområdet hänvisas till betänkandet *Sveriges internationella engagemang på narkotikaområdet* (SOU 2011:66).

3.3 Missbruksutvecklingen i samhället

Hur stort narkotikamissbruket är i ett samhälle vid en given tidpunkt påverkas av en rad olika faktorer. Inom ramen för vilka åtgärder som kan och bör vidtas för att begränsa narkotikamissbruket kan det enligt utredningens mening vara av intresse att kort reflektera över vilka faktorer som påverkar missbruksutvecklingen i ett samhälle. Ovan har diskuterats åtgärder uppdelat på utbud och efterfrågan. Det förtjänar att upprepas att den svenska narkotikapolitiken vilar på grundsatsen att insatser mot utbud och efterfrågan är lika betydelsefulla, kompletterar varandra och samverkar med varandra.

Narkotikakommissionen angav i sitt betänkande *Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen* (SOU 2000:126) att det finns fyra områden som har betydelse för missbruksutvecklingen i samhället; 1) de samhällsförhållanden som t.ex. kan mätas i grad av sysselsättning och välfärd, 2) den rådande samhällskulturen som bl.a. omfattar attityder och värderingar, 3) tillgängligheten på droger i samhället och 4) de insatser som görs för att begränsa efterfrågan i form av förebyggande arbete samt vård och behandling av missbrukare. Dessa fyra områden existerar inte som fyra separata öar utan utgör snarare hörnen i ett sammanhängande system där de olika delarna ständigt påverkar och är beroende av varandra.³⁰

I Missbruksutredningens delbetänkande *Missbruket, Kunskapen, Vården* (SOU 2011:6) finns ett avsnitt med rubriken *Narkotika i ett framtidsperspektiv* skrivet av Bengt Svensson, professor i socialt arbete. I avsnittet resonerar Svensson kring vad som påverkar miss-

³⁰ SOU 2000:126 s. 104.

bruksutvecklingen i ett samhälle och vilken betydelse lagar och normer har. Resonemanget kan sammanfattas enligt följande.

Ett rusmedels lagliga status har en stor betydelse för om det ska få stor utbredning (som alkohol) eller mycket begränsad utbredning (som heroin). Ett exempel på detta är amfetaminet som under perioden 1938–1943 sågs som en medicin bland andra och hade mycket stor spridning. När amfetaminet blev klassificerat som narkotika i Sverige och försäljningen reglerades minskade förbrukningen mycket snabbt. Det är dock inte bara huruvida något är olagligt som spelar in utan även de normer som gäller i ett samhälle och i en viss grupp är betydelsefulla. I samhället finns och har alltid funnits en mängd produkter och växter som kan användas för att påverka vår sinnesstämning. Majoriteten av dessa är inte narkotikaklassificerade och förbjudna, utan består av svampar, örter och lättillgängliga kemiska preparat. T.ex. kontaktlim, bensin och nagellack som i stort sett kan köpas helt fritt kan sniffas och ge berusning. Ett annat exempel är thinner vilket inte är förbjudet att sniffa, men ansett som fysiskt mycket skadligt och dessutom moraliskt förkastligt. Det finns således starka normer i samhället mot att använda sig av vissa berusningsmedel. Det är dessa normer som utgör vaccinationen mot t.ex. sniffning av lösningsmedel, och inte kontrolllagstiftningen. Detta resonemang stödjer tesen att det varken är nödvändigt eller önskvärt att reglera och klassificera alla produkter och substanser som på något sätt kan användas för berusning eller annan påverkan. Snarare kan en alltför omfattande reglering ha den effekten att respekten för lagstiftningen försvagas.

Svensson diskuterar vidare varför rusmedelsbruket har ökat bland ungdomar över hela världen under de senaste femtio åren och tar med hänvisning till den norske sociologen och ungdomsforskaren Willy Pedersen upp urbaniseringen och sekulariseringen i samhället som de viktigaste faktorerna. Att kontrollen av ungdomars uppförande har minskat i samverkan med mindre respekt för auktoriteter, uppskjuten familjebildning och tillgång till mer pengar nämns också som möjliga anledningar till att rusmedelsbruket har ökat.

En annan aspekt som tas upp är hur acceptansen i samhället i stort av användning av rusmedel skiljt sig åt under olika perioder. Det begrepp som används för att beskriva detta är tidsanda.³¹ Tids-

³¹ Förhärskande typiska stämningar och åsikter under viss tidsperiod.

andan påverkar hur människor förhåller sig till rusmedel, eftersom den innefattar ideal, föreställningar och normer som präglar en viss epok.³²

3.4 Samhällskonsekvenser m.m.

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 men också kostnader för annat förebyggande arbete som skolinformation.³³ För det civila samhället finns bl.a. kostnader för konsekvenser av brott samt sjukskrivningar och vårdkostnader för narkotikamissbrukare (företagshälsovård och försäkringar). För den enskilde individen kan kostnaden för ett narkotikamissbruk innefatta sådant som kostnaden för själva drogerna likväl som risken att förlora arbete, bostad och förankring i samhället. Kommuner, lands- ting och staten bär tillsammans kostnader för det produktionsbortfall som sker till följd av dödlighet och sjuklighet förknippat med missbruk.³⁴

Det är inte möjligt att räkna ut exakt vad narkotikamissbruket kostar samhället. Några grundläggande problem är att det är svårt att definiera och avgränsa gruppen med narkotikamissbruk samt att det inte går att veta om just narkotikamissbruket gett upphov till de insatser som gjorts eller de kostnader som personerna med missbruk genererat.³⁵

³² Även om det i Sverige finns en långsiktig ökning av rusmedelskonsumtionen i alla åldersgrupper under de senaste hundra åren går det också att upptäcka periodvisa svängningar. Enligt Svensson går det i grova drag att skönja en utveckling av rusmedelsförbrukningen, där hög förbrukning till synes oförklarligt övergår i en minskad förbrukning. SOU 2011:6 s. 169 ff.

³³ En ytterligare samhällskonsekvens rörande den olagliga produktionen av växtbaserade eller syntetiska droger är att den innebär negativ påverkan på miljön där den äger rum och dumpandet av restprodukter från syntetisk drogtillverkning är ett växande problem i delar av Europa. EMCDDA (2016 b) s. 41.

³⁴ SOU 2011:6 s. 783.

³⁵ www.can.se/fakta/fragor-och-svar/narkotika/#Vad-kostar-narkotikamissbruket-det-svenska-samhallet (2016-11-02).

3.5 Grundläggande principer

Enligt utredningen har förhållandet mellan rättssäkerhet och effektivitet relevans för hela den breda översyn av problemen med nya psykoaktiva substanser som ska göras enligt direktiven. Detta avsnitt innehåller därför en övergripande redogörelse av vissa grundläggande begrepp och allmänna principer som är av betydelse för de överväganden som görs i detta betänkande. En djupare analys görs, vid behov, i efterföljande kapitel.

3.5.1 Rättssäkerhet

Allmänt om rättssäkerhetsbegreppet

Begreppet rättssäkerhet har inte någon klar och entydig innebörd och har därför inte kunnat ges någon allmänt accepterad definition. Starkt bidragande orsaker till detta är att rättssäkerhetsbegreppet inte är statiskt och att det rymmer många skilda aspekter.³⁶ Om rättssäkerhet ska kunna vara ett eftersträvanvärt värde inom olika rättsområden så måste det kunna anpassas till en föränderlig kontext.³⁷ Vad som är rättssäkerhet i t.ex. en straffrättslig kontext kan skilja sig från det som anses utgöra rättssäkerhet inom skatterätten eller socialrätten osv. Rättssäkerhetskraven kan göra sig gällande med olika styrka i olika frågor.³⁸

Rättssäkerhetsbegreppet började diskuteras i samband med framväxten av rättsstatsbegreppet på 1800-talet. En rättsstat kännetecknas av att staten och statsorganen är skyldiga att följa den gällande rättens regler och att garantier finns mot missbruk av statsmakten. Utgångspunkten för rättssäkerhetsbegreppet är just intresset av att skydda den enskilde mot oberättigade anspråk och krav från den offentliga maktens sida.³⁹

Rättssäkerhet kan sägas innehålla fem grundläggande principer; legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, principen om rätt till domstolsprövning, principen om avgörande inom rimlig tid och offent-

³⁶ Prop. 1993/94:151 s. 69.

³⁷ Jfr Staaf & Zanderin (2011) s. 49.

³⁸ SOU 2014:76 s. 92.

³⁹ Prop. 1993/94:151 s. 69.

lighetsprincipen.⁴⁰ Under dessa ryms ett flertal principer som är av betydelse för rättssäkerheten. Nedan redogörs för de principer som är av intresse för detta betänkande.

3.5.2 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen utgör en grundläggande rättssäkerhetsprincip. Innebörden av principen är att det måste finnas lagstöd för att en myndighet eller en domstol ska kunna ålägga någon medborgare något, döma honom eller henne till straff eller i övrigt ingripa i hans eller hennes rättssfär.⁴¹ Kravet på lagstöd syftar till att åstadkomma en rimlig kompetensfördelning mellan lagstiftare och rättstillämpare och att det vara möjligt att avgöra om rättstillämparen överskrider sin kompetens.⁴²

I regeringsformen (RF) kommer legalitetsprincipen till uttryck i 1 kap. 1 § vari stadgas att den offentliga makten utövas under lagarna. Sitt klassiska uttryck har principen fått genom den latinska sentensen: *nulla poena sine lege, nulla poena sine crimine, nullum crimen sine poena legali*, dvs. inget straff utan lag, inget straff utan brott, inget brott utan kriminalisering genom lag. Principen gäller inom flera delar av rättssystemet men har sin största betydelse inom just straffrätten.⁴³

Inom straffrätten finns legalitetsprincipen reglerad i RF, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR)⁴⁴, brottsbalken (BrB), lag (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP) och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga)⁴⁵. I 2 kap. 10 § första stycket RF stadgas bl.a. att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. I artikel 7.1 i

⁴⁰ Beyer (1990).

⁴¹ SOU 2014:76 s. 92.

⁴² Ds 1997:70 s. 47.

⁴³ Prop. 1993/94:130 s. 13 f.

⁴⁴ EKMR är svensk lag sedan den 1 januari 1995 genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴⁵ Av artikel 51.1 i EU:s rättighetsstadga (2010/C 83/02) framgår att bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

EKMR samt i artikel 49.1 i EU:s rättighetsstadga uttrycks principen på följande sätt.

Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt.

Brott definieras i 1 kap. 1 § BrB som en gärning som är beskriven i brottsbalken eller i annan lag eller författning och för vilken straff som anges enligt brottsbalken är föreskrivet. I 5 § första stycket BrP föreskrivs att ingen må dömas för gärning, för vilken ej var stadgat straff när den begicks.

Legalitetsprincipen innefattar flera centrala grundsatser vilka tar sikte både på lagens utformning och på rättstillämpningen av lagen. De grundsatser som är av intresse för detta betänkande redovisas nedan.

Förutsebarhet och likhetsprincipen

En av de grundläggande aspekterna av rättssäkerheten brukar sägas vara att de enskilda ska kunna förutse de rättsliga följderna av sitt handlande.⁴⁶ En rättstillämpning som är oförutsebar riskerar att förlora den legitimitet som krävs för att medborgarna ska sätta sin tillit till den dömande verksamheten.⁴⁷ Genom kravet på lagstöd tillgodoses intresset av förutsebarhet.

Inom straffrätten innebär kravet på förutsebarhet bl.a. att brottsbeskrivningarna måste vara tillräckligt bestämda, så att en enskild medborgare kan förutse i vilka fall hon eller han kan komma att bli föremål för straffrättsliga ingripanden.

Förutom ovan beskrivna aspekt har förutsebarheten betydelse även för myndigheterna. En osäkerhet kring t.ex. en handlings straffbarhet kan skapa osäkerhet i myndigheternas handläggning.⁴⁸

Ytterligare en aspekt av kravet på förutsebarhet är likhetsprincipen. Om lika fall behandlas lika motverkas möjligheterna till godtyckliga avgöranden. Detta skapar förutsättningar för en enhetlig

⁴⁶ Prop. 1993/94:151 s. 69.

⁴⁷ SOU 1993:62 s. 75 f.

⁴⁸ SOU 2008:120 s. 333.

och förutsebar rättstillämpning.⁴⁹ Likhetsprincipen finns stadgad i 1 kap. 9 § RF vilken föreskriver bl.a. att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, i sin verksamhet, ska beakta allas likhet inför lagen.

Obestämdhetsförbud

Förutsebarhet ställer krav på en klar och tydligt formulerad lagtext.⁵⁰ Detta krav kallas ibland för obestämdhetsförbudet.⁵¹ Kravet på en klar och tydlig lag innebär att lagtexten måste vara tillräckligt begriplig och precis. Att en bestämmelse ger upphov till tolkningar innebär emellertid inte per automatik att bestämmelsen har utformats i strid med obestämdhetsförbudet. Ett visst mått av obestämdhet måste anses tillåtet.⁵²

Inom straffrätten innebär obestämdhetsförbudet bl.a. att s.k. generalklausuler inte accepteras.

Förbud mot analog strafflagtillämpning

Av legalitetsprincipen följer ett förbud mot analog tillämpning av strafflagstiftningen.⁵³ Sedan 1 juli 1994 återfinns förbudet i 1 kap. 1 § BrB. Bestämmelsen riktar sig främst mot domstolarna och övriga rättstillämpande myndigheter.

Innebörden av förbudet är att ett förfarande inte får anses straffbart om det inte med vedertagna tolkningsmetoder kan inordnas under en straffbestämmelses ordalydelse.⁵⁴ Straffstadgandets ordalydelse bildar alltså den gräns som inte får överskridas av en tolkning som strävar efter att realisera lagens ändamål. Skillnaden mellan analogi och egentlig tolkning är den att analogi föreligger när stadgandet tillämpas utanför gränserna för dess ordalydelse. Egentlig tolkning kännetecknas av att tillämpningen håller sig inom gränserna för ordalydelsen.⁵⁵ Det finns alltså inget hinder mot att en

⁴⁹ Leijonhufvud, Wennberg & Ågren (2015) s. 27.

⁵⁰ Leijonhufvud, Wennberg & Ågren (2015) s. 27.

⁵¹ NJA 2008 s. 376.

⁵² Leijonhufvud, Wennberg & Ågren (2015) s. 35.

⁵³ NJA 1994 s. 480.

⁵⁴ Prop. 1993/94:130 s. 66.

⁵⁵ Leijonhufvud, Wennberg & Ågren (2015) s. 29.

straffbestämmelse tolkas enligt vedertagna grundsatser, så att dess rätta mening utröns.⁵⁶

3.5.3 Objektivitetsprincipen

Objektivitetsprincipen, som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § RF, innebär att myndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen måste iaktta saklighet och opartiskhet. Allmänheten ska kunna förlita sig på att de offentliga organen agerar opartiskt och förutsättningslöst.

Objektivitetsprincipen rymmer ett antal grundsatser; såsom ovan beskrivna krav att lika fall ska behandlas lika samt att domare och ämbetsmän ska vara ojäviga och domstolar opartiska. Principen om allas likhet inför lagen, kommunikationsprincipen och skyldigheten för myndigheter och domstolar att motivera sina beslut kan också nämnas i detta sammanhang.⁵⁷

3.5.4 Offentlighetsprincipen

En av offentlighetsprincipens huvudändamål är att garantera rätts-säkerheten.⁵⁸ En utgångspunkt för all myndighetsverksamhet är att den ska bedrivas i enlighet med lagarna och att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former.⁵⁹ I offentlighetsprincipen inbegrips kravet på att rättegång och i synnerhet avkunnande av dom ska ske offentligt liksom den generella offentlighetsprincip som gäller allmänna handlingar i Sverige.⁶⁰ Myndigheternas dokumentations- och kommunikationsplikt kan också nämnas i detta sammanhang.⁶¹

⁵⁶ NJA 1994 s. 480.

⁵⁷ Beyer (1990).

⁵⁸ Prop. 1975/76:160 s. 70.

⁵⁹ Prop. 2013/14:56 s. 18.

⁶⁰ Beyer (1990).

⁶¹ Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 116 och 389.

3.5.5 Behovs- och proportionalitetsprincipen

När det gäller proportionalitetsprincipen hänvisas det ofta till 2 kap. 21 § RF. Bestämmelsen reglerar förutsättningarna under vilka vissa fri- och rättigheter i 2 kap. RF får begränsas. Där framgår att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningarna bl.a. inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Bestämmelsen i RF riktar sig i första hand till de lagstiftande organen men ska beaktas även vid tolkning och tillämpning av lagen.⁶²

Proportionalitetsprincipen stadgas i flertalet bestämmelser men gäller som en allmän rättsgrundsats inom många olika rättsområden. Principen är en fundamental grundsats både inom EU-rätten och i EKMR.

Proportionalitetsprincipen nämns ibland tillsammans med behovsprincipen, t.ex. när det gäller tvångsmedelsanvändning. Sammantagna innebär principerna att ett tvångsmedel får användas endast om det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Tvångsåtgärden ska också i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.⁶³

3.5.6 Effektivitet

Mot rättssäkerhet ställs ofta kravet på effektivitet. Vad som avses med effektivitet är inte klart definierat. Många gånger används begreppet i samband med en strävan om att ett förfarande ska bli billigare, snabbare och enklare.⁶⁴

Ett sätt att bedöma effektiviteten av ett system eller en författning är att ställa den i relation till *målet* med densamma. Exempel på mål kan vara ökad brottsprevention, fler fällande domar, snabbare handläggning eller ökat internationellt samarbete. Med målet som utgångspunkt kan en eftersträvan av ökad effektivitet motivera exempelvis nya straffrättsliga eller straffprocessuella åtgärder. Ett

⁶² Prop. 1975/76:209 s. 39 och 99.

⁶³ Prop. 2013/14:237 s. 43.

⁶⁴ Se t.ex. SOU 2006:58 s. 105.

annat sätt att bedöma effektiviteten är att se den i relation till *medel*, dvs. vilka metoder som finns tillgängliga. Effektiviteten mäts då utifrån hur kostnads- och arbetsbesparande metoderna är. Att förändra ett medel kan öka effektiviteten utan att det behöver hamna i konflikt med vissa grundläggande värderingar, under förutsättning att målet är detsamma.⁶⁵

Straffrättsanvändningsutredningen hade i uppdrag att ta fram ett straffsystem som var både mer trovärdigt och mer effektivt.⁶⁶ I betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) uttalades bl.a. följande vad gäller effektivitet.⁶⁷

Begreppet effektivt har utredningen tolkat så att staten ska kunna stävja och ingripa mot oönskade beteenden på det sätt som är mest resurseffektivt och samtidigt ger bäst eller i vart fall tillräckligt genomslag.

Ibland talas om tre typer av effektivitet; förvaltningseffektivitet, rättseffektivitet och ekonomisk effektivitet.

Förvaltningseffektivitet kan sägas relatera till myndigheternas övergripande målsättningar, t.ex. att tillse att all skatt som ska erläggas också betalas eller att få fast alla brottslingar. I denna mening kan rättssäkerhet och effektivitet riskera att hamna i konflikt, eftersom respekten för den enskildes rättigheter (i det enskilda fallet) kan motverka det övergripande målet för verksamheten.

Med rättseffektivitet avses rättsreglernas effektiva tillämpning. Sådan effektivitet går oftast hand i hand med rättssäkerheten, eftersom rättssäkerhetsgarantierna också är en del av den rättsliga effektiviteten eller omvänt, dvs. det främjar inte rättseffektiviteten att åsidosätta rättssäkerheten.

Man kan också särskilja ekonomisk effektivitet från förvaltningseffektivitet, för att framhålla den ekonomiska nettoeffekten (efter kostnaden för myndighetsåtgärderna). För att öka effektiviteten måste myndigheterna alltså underlåta eller minska sådana åtgärder som inte ger så stor avkastning.⁶⁸

⁶⁵ Ulväng (2007) s. 8.

⁶⁶ Betänkandet har inte lett till lagstiftning.

⁶⁷ SOU 2013:38 s. 21.

⁶⁸ SOU 1993:62 s. 79 f.

En ytterligare aspekt är effektivitet i den praktiska rättstillämpningen. Rättsregler måste vara enkla att tillämpa och hantera för myndigheter och domstolar.

Begreppet effektivitet innefattar följaktligen ett flertal aspekter och kan tolkas på olika sätt beroende på vad det ställs i relation till.⁶⁹

Effektivitetshänsyn vid val av repressiv metod

Straffrättsanvändningsutredningen diskuterade frågan om effektivitetshänsyn vid val av repressiv metod och anförde bl.a. följande.⁷⁰

Vid övervägande av vilken repressiv metod som ska användas kan effektivitetshänsyn vara ett tungt vägande skäl för att välja en administrativ sanktion i stället för straff. De effektivitetshänsyn som det handlar om kan vara av två olika slag. För det första ökad effektivitet på så sätt att styrmedlet har bättre genomslagskraft. Med detta menas att den administrativa sanktionen avhåller bättre från det oönskade beteendet än vad straff gör. För det andra kan effektivitetshänsyn avse ökad effektivitet från ett resursanvändningsperspektiv. Utredningen berör de båda lagen av effektivitetshänsyn närmare i det följande.

Enligt utredningens mening kan en administrativ sanktion ofta ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. Här är det många gånger svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för brott och därför också svårt att fälla någon till ansvar. Om exempelvis sanktionsavgift används i stället för straff måste man dock inte peka ut en fysisk person, eftersom en sanktionsavgift kan riktas mot den juridiska personen. Dessutom kan avgiftsreglerna utformas så att sanktionsavgiften blir märkbart mer kännbar för näringsidkaren än vad ett bötesstraff hade kunnat bli och så att eventuell vinst av det oönskade beteendet elimineras.

När det gäller ökad effektivitet från ett resursanvändningsperspektiv som skäl för att välja en administrativ sanktion i stället för straff vill utredningen framhålla följande. På vissa områden upptäcks och utreds i stor utsträckning överträdelser i praktiken av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna. Det kan då innebära lämpligare resursanvändning att låta den myndighet som faktiskt upptäcker och utreder överträdelserna också sanktionera dessa. Jämfört med om också t.ex. polis, åklagare och domstol måste engageras i påförande av sanktionen kan nämligen förfarandet med en administrativ sanktion vara billigare, enklare och snabbare.

⁶⁹ Ulväng (2007) s. 8.

⁷⁰ SOU 2013:38 s. 537 ff.

I anslutning till det ovan sagda har utredningen vidare anledning att återknyta till det tidigare resonemanget om ökad effektivitet med avseende på styrmedlets genomslagskraft. Om reaktionen på det oönskade beteendet kan komma snabbare om en myndighet utfärdar en administrativ sanktion än om det straffrättsliga systemet används, torde det öka sanktionens styrförmåga. Dessutom kan det vara så, framför allt när det gäller bagatellartade överträdelser, att användandet av en annan metod än straff kan få till följd att beteendet i ökad utsträckning faktiskt föranleder en sanktion. Om en alltför bagatellartad överträdelse straffsanktioneras kan det finnas risk för att straffbudet kommer att prioriteras ner hos de brottsutredande myndigheterna och domstolarna i sådan mån att styreffekten hos straffbudet blir mycket låg. Det sagda kan leda till ökad urholkning av straffsystemet. En myndighet som kanske har det aktuella området som sitt huvudsakliga ansvarsområde kan möjligen ha bättre förutsättningar att prioritera utredning och sanktionering av regelverket i fråga. En paradox, som har påpekats tidigare, är att en straffsanktionering som nedprioriteras av rättsväsendet drar mycket litet resurser medan en administrativ sanktionering som upprätthålls sannolikt drar betydligt mer resurser. Skälet för att välja en administrativ sanktion framför straff är då inte resursbesparing, utan ökad trovärdighet för straffsystemet och bättre efterlevnad av det sanktionerade regelverket.

3.6 Kriterier för kriminalisering

Narkotikastrafflagen (1968:64) innehåller straffbestämmelser om olovlig befattning med narkotika och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor innehåller straffbestämmelser avseende olovlig befattning med varor som omfattas av den lagen.

Frågan om när en kriminalisering av ett visst beteende bör ske har behandlats utförligt i främst två statliga utredningar, Åklagarutredningen i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61) och Straffrättsanvändningsutredningen i betänkandet SOU 2013:38. De principer för kriminalisering som presenterades i Åklagarutredningen ställde sig såväl regeringen som riksdagen i allt väsentligt bakom.⁷¹ De resonemang och principer som tagits upp i dessa utredningar har betydande likheter och sammanfattas nedan.⁷²

Utgångspunkten är att kriminalisering ska ske med stor försiktighet och endast som en sista utväg. Som skäl till detta anges bland

⁷¹ Prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40.

⁷² Kriterier för kriminalisering har även diskuterats i doktrinen, se bl.a. Asp, Ulväng & Jareborg (2013).

annat att straff är det yttersta uttrycket för statens maktutövning och innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet.⁷³

Vidare måste det finnas ett påtagligt behov av kriminalisering. Så anses vara fallet om det finns anledning att skydda ett legitimt värde eller intresse. Regleringen i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter anses innehålla en grundläggande katalog över sådana värden och intressen.⁷⁴ Vilka intressen som anses skyddsvärda varierar i viss mån med samhällsutvecklingen och det finns inte alltid enighet om vad som är värt att skydda. Detta märks både i den inhemska debatten och på mellanstatlig nivå. På straffrättens område kan det således finnas avsevärda skillnader mellan olika stater. Straffrättsanvändningsutredningen konstaterade att en uttömmande uppräkningslista av vilka skyddsintressen som anses godtagbara inte kunde göras. Exempel på odiskutabla skyddsintressen var enligt Straffrättsanvändningsutredningen bl.a. liv, frihet, ära, hälsa, egendom, handlingsfrihet, rörelsefrihet, ekonomisk trygghet, allmän ordning och säkerhet, demokratiskt styrelseskick, statens oberoende, säkerhet i trafik och tilltro till intyg. Det kan dock konstateras att alla nämnda intressen inte är lika skyddsvärda och att det inte råder enighet avseende den inbördes rangordningen. Hur angeläget ett skyddsintresse är förändras också över tid.⁷⁵

Ytterligare ett grundläggande kriterium för att en kriminalisering ska anses befogad är att det handlingssätt (inklusive underlåtenhet att handla) som lagstiftaren avser att ingripa mot kan orsaka skada eller fara för skada på ett skyddsintresse.⁷⁶ Även avseende skadepotential har samhällsutvecklingen betydelse för vilka beteenden som anses ha skadepotential.

Slutligen bör en kriminalisering ske först om det är ett någorlunda effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet. Om det finns någon alternativ metod, såsom information och utbildning, som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det önskade beteendet bör den komma i fråga i första hand. Detta kan ses som ett uttryck för att straff är den mest ingripande åtgärd som staten kan använda mot samhällsmedborgarna och därför bör användas med restriktivitet. Ett annat skäl är att det annars finns risk att

⁷³ SOU 1992:61 s. 205 ff. och SOU 2013:38 s. 475 ff.

⁷⁴ SOU 1992:61 s. 104 ff. och SOU 2013:38 s. 481 ff.

⁷⁵ SOU 2013:38 s. 482.

⁷⁶ SOU 2013:38 s. 483 ff.

straffhotet urvattnas eller risk för att medborgarna slutar ta straffhotet på allvar.⁷⁷

Straffrättsanvändningsutredningen sammanfattade de grundläggande kriterierna som ska vara uppfyllda för kriminalisering på följande sätt.⁷⁸

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
 - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
 - b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv (t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd)?
 - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

⁷⁷ SOU 1992:61 s. 104 ff. och SOU 2013:38 s. 478 ff.

⁷⁸ SOU 2013:38 s. 498.

4 Nya psykoaktiva substanser

4.1 Inledning

Detta kapitel inleds med en beskrivning av begreppet nya psykoaktiva substanser och andra närliggande begrepp (se även avsnittet Förkortningar och definitioner). Därefter redogörs för nya psykoaktiva substansers effekter och skadeverkningar. Kapitlet syftar också till att beskriva utbud och efterfrågan, inbegripet vilken effekt klassificering av en substans har på detta förhållande.

Redan inledningsvis ska framhållas att statistik m.m. som redovisas i detta kapitel kan vara påverkad av att metoderna för informationsinsamling, rapporteringspraxis etc. varierar över tid och skiljer sig åt mellan olika aktörer. Begreppet nya psykoaktiva substanser är dessutom förknippat med vissa definitionsproblem (se nedan). Dessa osäkerhetsfaktorer motiverar en viss försiktighet vid tolkningen av uppgifterna i kapitlet.

4.2 Centrala begrepp

4.2.1 Nya psykoaktiva substanser

Begreppet *nya psykoaktiva substanser* har ingen klar och entydig innebörd utan har definierats på olika sätt i olika sammanhang. Enligt utredningens direktiv 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.

Regeringen har i skrivelsen *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020* (skr. 2015/16:86) definierat nya psykoaktiva substanser som substanser som kan antas upp-

fylla kriterier för narkotika men ännu inte klassificerats som narkotika.¹

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 ämnen², men som kan innebära ett hot mot folkhälsan jämförbart med de ämnen som finns förtecknade i dessa konventioner.³ Inom FN används begreppet i allt väsentligt med samma innebörd.⁴

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.

Det är relativt vanligt att begreppet omfattar även nyligen klassificerade substanser. Inkonsekvensen i begreppsbestämningen är en effekt av att de substanser som begreppet avser att omfatta ständigt förändras. Nya substanser som uppfyller kriterierna ovan framställs löpande och på så sätt vidgas begreppet. Samtidigt kan den rättsliga statusen av en substans förändras snabbt genom klassificering enligt svensk eller internationell rätt. Detta föränderliga förhållande medför att begreppet inte låter sig definieras på ett klart och tydligt sätt.

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att snabbare kunna klassificera sådana hälsofarliga substanser som förekommer eller kan komma att göras tillgängliga på den svenska marknaden. Det är alltså bara sådana nya psykoaktiva substanser som

¹ Skr. 2015/16:86 s. 40.

² Också kallade narkotikakonventionen respektive psykotropkonventionen.

³ Se artikel 2 och 3 i rådets beslut 2005/387/RIF av den 10 maj 2005. Ämnena ska kunna innebära ett jämförbart hot mot folkhälsan som de ämnen som finns upptagna i förteckning I, II eller IV i 1961 års allmänna FN-konvention om narkotiska preparat respektive i förteckning I, II, III eller IV i 1971 års FN-konvention om psykotropa ämnen.

⁴ FN-organet United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) har i ordlistan till World Drug Report 2015 definierat substanserna som missbrukssubstanser, 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. Termen ”nya” förtydligas som inte nödvändigtvis nya inventioner utan substanser som nyligen har blivit tillgängliga. UNODC (2015).

(ännu) inte är klassificerade som omfattas av utredningens direktiv och av utredningens förslag. När utredningen i fortsättningen använder begreppet *nya psykoaktiva substanser* avses därför oklassificerade substanser om inte annat anges.

I detta sammanhang bör understrykas att de definitionsproblem som redogjorts för genomsyrar statistik, undersökningar m.m. som redovisas i betänkandet. I t.ex. beslagsstatistik kan data redovisas årsvis, eller månadsvis, utan att det exakta datumet för en klassificering har beaktats. I olika undersökningar är det möjligt att en substans rättsliga status har förändrats under undersökningsperioden eller att begreppet nya psykoaktiva substanser har tolkas olika av personer som besvarar samma enkät vid samma tidpunkt. Vid jämförelse med andra länder måste beaktas att olika substanser kan vara klassificerade på olika sätt i olika länder. Mot bakgrund av detta är försiktighet påkallad vid tolkning och analys av data där begreppet används.

4.2.2 Nätdroger

Nya psykoaktiva substanser sprids ofta via handel på internet. De kallas därför ibland för *nätdroger*. Begreppet 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. Begreppet ”nätdroger” används i detta betänkande på samma sätt som nya psykoaktiva substanser.

4.2.3 Designer drugs, legal highs, m.m.

En annan benämning på nya psykoaktiva substanser är *designer drugs* (designerdroger). Regeringen har i propositionen *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken* (prop. 2010/11:47) definierat designer drugs som psykoaktiva ämnen som är särskilt framtagna för att kringgå systemet för kontroll av narkotika.⁵

Ibland används också begreppet *legal highs* (legala droger). Enligt European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

⁵ Prop. 2010/11:47 s. 55.

(EMCDDA)⁶ 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.⁷ Ytterligare en term som används är *research chemicals* (forskningskemikalier), eller *RC-droger*. Termen har uppkommit eftersom substanserna ibland anges vara just forskningskemikalier.⁸

4.3 Grupper av nya psykoaktiva substanser

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. Indelningarna kan också ske utifrån en kombination av dessa. Några större grupper av nya psykoaktiva substanser är syntetiska cannabinoider, tryptaminer, katinoner, fenetylaminer, opioider och bensodiazepiner.⁹ Dessa grupper är baserade på kemisk grundstruktur och/eller på farmakologi.¹⁰

4.4 Effekter och skadeverkningar

4.4.1 Allmänt om effekter och skadeverkningar

Som framgår ovan liknar nya psykoaktiva substanser ofta narkotika eller substanser klassificerade som hälsofarliga varor vad gäller effekten. Många gånger är de framställda just i detta syfte. Substanserna kännetecknas dock generellt av bristfällig dokumentation ur toxicitetshänseende vilket beror på att de många gånger finns på marknaden bara en kortare tid. Information om långvariga skadeverkningar är knapphändig och effekter och biverkningar är ofta

⁶ Centrumet är ett EU-organ som har till huvuduppgift att ge EU och dess medlemsstater en objektiv överblick över EU:s narkotikasituation och narkotikaproblem samt bidra till en faktabaserad grund för narkotikadebatten. På svenska kallas det Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk.

⁷ EMCDDA (2016 c) s. 2.

⁸ EMCDDA (2015 a) s. 32.

⁹ Utöver dessa finns ett flertal andra grupper som piperaziner, arylcyklohexylaminer, m.fl.

¹⁰ Uppgifter från Nationellt forensiskt centrum (NFC) och Tullverkets laboratorium.

inte väl karakteriserade.¹¹ Att mäta dödsfall relaterade till narkotika eller nya psykoaktiva substanser är komplext eftersom utfallet påverkas av flera faktorer, som t.ex. antalet substanser som screenas.¹² Eftersom flera substanser har intagits vid de flesta droginducerade dödsfall är det dessutom ofta komplicerat att bedöma den toxikologiska betydelsen av en specifik substans.¹³

Trots att tillgången till dokumentation är låg finns det starka belägg för att nya psykoaktiva substanser orsakar ett brett spektrum av allvarliga skador runt om i Europa.¹⁴ Enligt en analys som Socialstyrelsen gjort av 2014 års narkotikarelaterade dödsfall omnämndes nya psykoaktiva substanser på 58 dödsorsaksintyg av de totala 765 narkotikarelaterade dödsfall som inträffade under året. I hälften av dessa var nya psykoaktiva substanser de enda substanserna som omnämndes på dödsorsaksintygen, vilket tyder på att vissa nya psykoaktiva substanser har en mycket hög toxicitet.¹⁵

Ytterligare en indikation på nya psykoaktiva substansers toxicitet kan härledas ur samtalsstatistik till Giftinformationscentralen (GIC). GIC är en nationell resurs dit allmänhet och vårdpersonal från hela landet kan ringa för att få information om effekter av potentiellt giftiga substanser. Under 2011–2015 tog GIC emot cirka 5 000 samtal där substansen som frågades om var en ny eller okänd drog.¹⁶

¹¹ Beck et al. (2011), Socialstyrelsen (2016) s. 11 och UNODC (2013) s. 3.

¹² Rättsmedicinalverket screenade för fler än 200 nya psykoaktiva substanser under 2014, Socialstyrelsen (2016) s. 20. Enligt uppgift från Rättsmedicinalverket screenas numera för fler än 300 substanser.

¹³ EMCDDA (2015 a) s. 58.

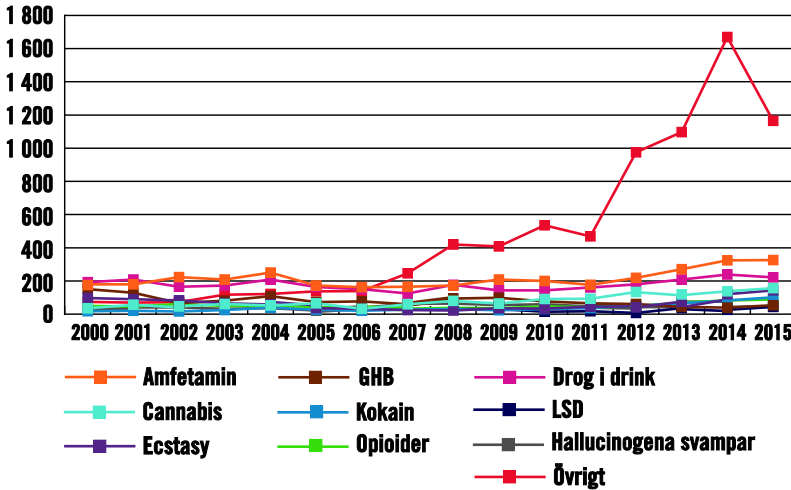
¹⁴ EMCDDA (2016 b) s. 143.

¹⁵ Av Socialstyrelsens rapport framgår att begreppet nya psykoaktiva substanser även kan omfatta sådana substanser som hunnit klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Trots att andelen dödsfall där nya psykoaktiva substanser omnämndes utgör en liten andel av totalen utgör antalet i sig en drastisk ökning. År 2012 och 2013 var motsvarande siffror 24 respektive 26. Ökningen av dödsfall från 2012 och framåt sammanfaller med att Rättsmedicinalverket införde nya analysmetoder 2011. Socialstyrelsens samlade bedömning är att den generella ökningen av narkotikarelaterade dödsfall i huvudsak förklaras av metodförändringar även om det inte går att utesluta en faktisk ökning av dödsfall. Eftersom det endast är sådana substanser som screenas för som syns i statistiken kan det finnas ett mörkertal. Socialstyrelsen (2016) s. 7, 11, 20 och 28.

¹⁶ Enligt uppgifter från GIC tog de under 2015 emot 2 343 förfrågningar om narkotika, varav 1 164 avsåg kategorin ”övriga”. 77 procent av samtliga narkotikarelaterade samtal kom från sjukvården inkl. SOS alarm. Att samtalen kommer från sjukvården snarare än oroliga privatpersoner signalerar en relativt hög allvarlighetsgrad.

Figur 4.1 Förfrågningar till Giftinformationscentralen under 2000–2015

Nya psykoaktiva substanser ingår i kategorin "övrigt" som utgör samtal kodade som "Narkotika/missbruksmedel, övriga" vilka inkluderar nya och okända droger



Källa: Giftinformationscentralen.

Hur ofta akutmottagningar och intensivvårdsavdelningar kommer i kontakt med nya psykoaktiva substanser indikeras av det s.k. STRIDA-projektets statistik.¹⁷ Till projektet har Sveriges akutmottagningar och intensivvårdsavdelningar uppmanats att skicka in prover för analys vid välgrundad misstanke om intag av internetdroger¹⁸. Mellan 2010 och 2014 ökade antalet fall per år av misstänkt intag av internetdroger från cirka 100 fall till cirka 750 fall. Under 2015 minskade antalet till cirka 650 fall.¹⁹

¹⁷ STRIDA står för Samverkansprojekt avseende toxicitetsutredning och riskbedömning av internetdroger baserat på laboratorieanalyser. Projektet är ett samverkansprojekt mellan Karolinska universitetslaboratoriet, Karolinska Institutet och GIC. Se avsnitt 6.8.2 för en utförligare beskrivning av projektet.

¹⁸ Med internetdroger avses syntetiska eller växtbaserade substanser som uppvisar liknande psykoaktiva effekter som till exempel cannabis, amfetamin eller LSD, men som i många fall (ännu) inte omfattas av en juridisk klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara. Beck et al. (2011).

¹⁹ Enligt uppgifter från GIC är det verkliga antalet förgiftningsfall med internetdroger sannolikt högre eftersom knappt hälften av alla förfrågningar till GIC avseende internetdroger blir STRIDA-fall. Dessutom konsulteras inte GIC av vårdgivare i varje förgiftningsfall av internetdroger. Noteras bör att det ofta visar sig att det är fråga om fler än en drog som patienten exponerats för.

Ser man till Europa kan antalet riskbedömningar och utfärdade varningar av EU:s Early Warning System (EWS) ge en viss vägledning i fråga om substansernas toxicitet. EWS är ett varningssystem till vilket EU:s medlemsländer rapporterar upptäckten av och information om nya psykoaktiva substanser.²⁰ Informationen kan under vissa förutsättningar motivera att en riskbedömning görs eller att en varning om hälsorisker utfärdas. Under 2014 och 2015 gjordes sju riskbedömningar och 34 varningar utfärdades. Många varningar gällde allvarliga händelser som dödsfall. Mellan 2005 och 2015 utfärdades över 130 varningar.²¹

4.4.2 Vissa nya psykoaktiva substansers effekter och skadeverkningar

Nya psykoaktiva substansers effekter kan variera kraftigt beroende på vilken substans som används, vilka doser som intas, osv. Några substanser som har utmärkt sig med hänsyn till sin farlighet är opioider, vissa syntetiska cannabinoider och katinoner.

Till gruppen *opioider* räknas en rad substanser som har samma huvudsakliga verkan som morfin och heroin.²² Enligt uppgifter från Rättsmedicinalverket har opioider orsakat flera dödsfall i Sverige. Som exempel kan nämnas att acetylfentanyl, som introducerades på den svenska marknaden under våren 2015, var den primära dödsorsaken i 26 dödsfall som inträffade från april till december 2015. Fentanyl var den primära dödsorsaken i 68 dödsfall under januari 2015 till och med augusti 2016, varav 16 dödsfall inträffade i december 2015.²³ Från april till och med september 2016 orsakade akrylfentanyl 38 dödsfall.²⁴ Ytterligare en fentanylanalog, furanylfentanyl, var bidragande dödsorsak i 9 dödsfall mellan november 2015 och september 2016.

²⁰ Se avsnitt 6.8.3 för en utförligare beskrivning av systemet.

²¹ EMCDDA (2015 a) s. 58 och EMCDDA (2016 b) s. 141 samt uppgifter från Folkhälsomyndigheten.

²² Åklagarmyndigheten (2016) s. 18.

²³ Antalet dödsfall orsakade av fentanyl i december 2015 och i början av 2016 var ovanligt många och berodde troligen på att fentanyl i sprayform såldes via internet.

²⁴ Akrylfentanyl klassificerades som narkotika den 16 augusti 2016 och då såldes via internet i stället en annan variant, 4F-isobutyrfentanyl, som till och med september 2016 var ensam eller bidragande dödsorsak i 5 dödsfall.

Syntetiska cannabinoider, ofta benämnda Spice, är droger framställda för att ge ruseffekter liknande de man får av cannabis. Eftersom cannabinoiderna kan vara mer potenta än cannabis är substanserna i vissa fall farligare än cannabis.²⁵ Syntetiska cannabinoider har förknippats med en större mängd allvarliga skador i Europa de senaste åren.²⁶ I Sverige finns dödsfall relaterade till Spice beskrivna.²⁷ Under 2014 påträffades syntetiska cannabinoider i 24 dödsfall, varav de i 7 dödsfall ansågs vara en bidragande orsak till döden. Under 2015 ansågs de vara en bidragande orsak i 4 av de 21 dödsfall där syntetiska cannabinoider påträffats.²⁸ I GIC:s samtalsstatistik kunde en dramatisk ökning av antalet personer som råkade ut för förgiftningssymptom märkas under oktober–november 2014, då i snitt fyra samtal per dygn rörde Spice.

Katinoner verkar ofta centralstimulerande och har en toxicitet liknande den hos amfetamin och andra centralstimulantia som ecstasy. Substanserna har sammankopplats med flera dödsfall, både i Sverige och i Europa. Som exempel kan nämnas att katinonen MDPV, som först upptäcktes 2008, hade hittats vid 99 dödsfall i Europa när EWS gjorde en riskbedömning av den 2014.²⁹ Enligt uppgifter från GIC stod MDPV för 8 procent av alla drogrelaterade kontakter med GIC mellan januari 2010 och oktober 2014, vilket är mångdubbelt fler samtal jämfört med den näst vanligaste nya psykoaktiva substansen.

4.4.3 Övriga risker

Användningen av nya psykoaktiva substanser kan orsaka allvarliga, oväntade negativa hälsoeffekter och skadeverkningar. Av naturliga skäl är de inte testade.³⁰

Förutom de negativa hälsoeffekterna och skadeverkningarna i sig är det svårt för köparen att kontrollera att det som säljs är det som levereras. Substanserna säljs under olika produktnamn och det förekommer att innehållet i en produkt med samma produktnamn

²⁵ Hammer Pettersen, Personne & Westbergh (2014), EMCDDA (2016 c) s. 1.

²⁶ EMCDDA (2015 b) s. 6.

²⁷ Socialstyrelsen (2016) s. 11.

²⁸ Uppgifter från Rättsmedicinalverket.

²⁹ EMCDDA (2015 a) s. 31 och 58.

³⁰ Beck et al. (2011).

varierar över tid.³¹ Det förekommer också att substanserna marknadsförs som lagliga trots att de är reglerade som narkotika eller hälsofarliga varor. Exakt innehåll och renhetsgrad deklarerar sällan på förpackningarna eller innehållsförteckningarna. Inte heller anges hur stor en normal missbruksdos är (se mer om försäljning nedan). Alla dessa omständigheter bidrar till en risk för oväntade skadeverkningar och överdoseringar.³²

4.5 Utbud och efterfrågan

4.5.1 Allmänt om utbud och efterfrågan

Information om utbud och efterfrågan av nya psykoaktiva substanser kan utläsas ur bl.a. Åklagarmyndigheten och Tullverkets statistik över beslut enligt lag (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser (förstörandelagen). Förstörandelagen möjliggör, under vissa förutsättningar, omhändertagande och förstörande av substanser som är på väg att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Lagen gäller endast oklassificerade substanser och ska inte tillämpas på narkotika eller hälsofarliga varor. Statistiken över beslut om omhändertagande och förstörande av substanser kan därför indikera i vilken omfattning nya psykoaktiva substanser förekommer på den svenska marknaden.³³

Av Åklagarmyndighetens statistik över beslut om förstörande framgår att antalet beslutade ärenden ökade fram till 2014 för att sedan minska under 2015. Av Tullverkets statistik över beslut om

³¹ I samband med ett samverkansprojekt mellan dåvarande Rikskriminalpolisen, Folkhälsoinstitutet och Statens kriminaltekniska laboratorium den 30 januari 2006 – den 10 september 2007 analyserades substanser som köpts in från hemsidor på internet. Analyserna avsåg substanser som erbjudits till försäljning med syfte att brukas/missbrukas och som uppgetts vara okontrollerade. Substanserna jämfördes med hemsidornas uppgifter om deras innehåll. I cirka hälften av fallen överensstämde den analyserade substansen med den uppgivna aktiva substansen. I de fall (cirka hälften) där innehållet inte överensstämde kunde ingen aktiv substans registreras i cirka 25 procent av fallen. I återstående fall, 75 procent, registrerades andra substanser än de som uppgetts på hemsidan.

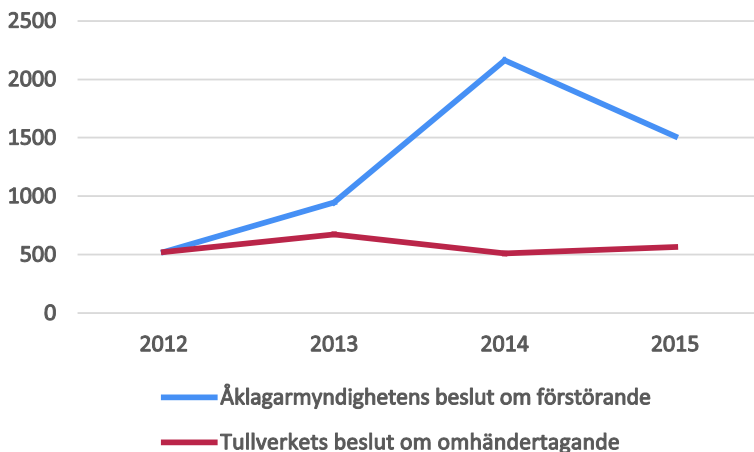
³² Beck et al. (2011) och uppgifter från Nationella Operativa Avdelningen (NOA), Polismyndigheten.

³³ Notera dock att statistiken påverkas av faktorer som Tullverkets och Polismyndighetens prioriteringar m.m.

omhändertaganden framgår att antalet ärenden är stadigare över tid.³⁴

Figur 4.2 Beslut enligt förstörandelagen under 2012–2015

Åklagarmyndighetens statistik visar antalet beslut om förstörande enligt förstörandelagen. Tullverkets statistik visar antalet beslut om omhändertagande enligt förstörandelagen.³⁵



Källa: Åklagarmyndigheten och Tullverket.

Av statistik från Nationellt forensiskt centrum (NFC) framgår att andelen ärenden avseende ej klassificerade nya psykoaktiva substanser³⁶ ökade fram till 2014 då knappt 10 procent av samtliga ärenden avsåg sådana substanser. Under 2015 minskade andelen till knappt 4 procent.

Även bevakningen av hemsidor kan ge information om utbud och efterfrågan. Enligt uppgifter från Nationella Operativa Avdelningen

³⁴ Beslut om förstörande fattas av åklagaren eller, om ärendet är av enkel beskaffenhet, av särskild befattningshavare hos Tullverket, 4 § förstörandelagen.

³⁵ Tullverkets statistik baseras på beslut om omhändertaganden, inte beslut om förstörande. Det som redovisas är antalet beslagpunkter (antalet material). Statistiken omfattar endast substanser som var oklassificerade både vid beslagstillfället och efter analys och handläggning, varför statistiken inte ger en fullständig bild av Tullverkets beslag av nya psykoaktiva substanser. Observera att det är möjligt att en del av de beslut om omhändertagande som omfattas av Tullverkets statistik också utgör en del av Åklagarmyndighetens beslut om förstörande.

³⁶ Med ej klassificerade nya psykoaktiva substanser avses ärenden som kodas som "kemiska likheter" eller "förstörandelagen" i NFC:s system. Med "kemiska likheter" avses substanser som har kemiska likheter med klassificerade substanser.

inom Polismyndigheten (NOA) fanns i början av år 2015 ett tjugotal svenska hemsidor som marknadsförde nya psykoaktiva substanser. I början av år 2016 fanns sex av dessa kvar vilket kan bero på att hemsidorna har en relativt kort livslängd men kan också förklaras av att nya internetsidor har skapats. EMCDDA identifierade genom stickprover 651 webbplatser i Europa år 2013 där ”legal highs” såldes till europeiska invånare.³⁷ Siffran kan jämföras med de 170 respektive 314 webbplatser som identifierades under 2010 och 2011.³⁸

Antalet varianter av nya psykoaktiva substanser som upptäckts i Europa fortsätter att öka. För cirka tio år sedan rapporterades en handfull nya psykoaktiva substanser per år.³⁹ Under 2014 och 2015 anmälde medlemsstaterna 101 respektive 98 nya psykoaktiva substanser till EWS. Detta innebär att antalet substanser som EWS övervakar översteg 560 stycken under 2015. Mer än 70 procent av dessa upptäcktes de fem senaste åren.⁴⁰ I EMCDDA:s senaste rapport avseende den europeiska drogmarknaden konstateras att det inte finns några tecken på att mängden, varianterna eller tillgängligheten av nya psykoaktiva substanser avtar.⁴¹

Antalet rapporterade beslag till EWS ökade sjufaldigt mellan 2008 och 2013. Under 2013 och 2014 rapporterades närmare 47 000 respektive 50 000 beslag på sammanlagt cirka 3,1 respektive 4 ton.⁴² Mest frekvent beslagtogs syntetiska cannabinoider och katinoner och de utgjorde också merparten av den mängd som beslagtogs.⁴³

³⁷ EMCDDA (2015 a) s. 34.

³⁸ Pompidou Group (2013) s. 8.

³⁹ EMCDDA (2015 b) s. 6.

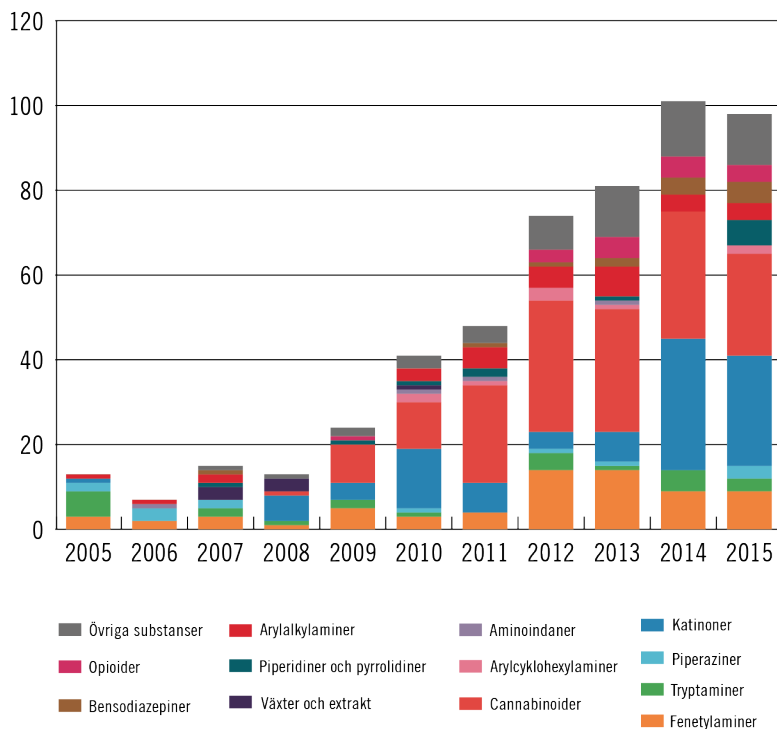
⁴⁰ EMCDDA (2015 a) s. 32 och EMCDDA (2016 a) s. 30.

⁴¹ EMCDDA (2016 b) s. 139.

⁴² EMCDDA (2015 b) s. 4 och EMCDDA (2016 b) s. 141. Siffrorna anger en minimi-uppskattning eftersom det inte finns data från rutinmässig rapportering på detta område.

⁴³ EMCDDA (2015 a) s. 32, EMCDDA (2015 b) s. 4 och EMCDDA (2016 b) s. 142 f.

Figur 4.3 Antalet nya psykoaktiva substanser rapporterade till EWS under 2005–2015



Källa: EMCDDA.

Det är svårt att bedöma hur många ytterligare varianter av nya psykoaktiva substanser som kan framställas. Enligt uppgifter från NFC och Tullverkets laboratorium är det möjligt att få fram tusentals nya substanser genom litteratursökningar och genom att granska t.ex. patentansökningar och utbudet hos försäljare av referenssubstanser.⁴⁴ Många av dessa är dock troligen inte tillräckligt potenta för att vara aktuella som missbrukssubstanser varför de utgör ett osäkert underlag i frågan. De syntetiska cannabinoiderna utmärker sig som en särskilt mångfaldig grupp sett till den kemiska strukturen.

⁴⁴ Se t.ex. det amerikanska bolaget Pfizers patentnummer WO2009106982 A1 och WO2009106980 A2. Se även försäljaren Cayman Chemicals Companys utbud på hemsidan www.caymanchem.com/app/template/productQualifiers/Home (2015-03-14).

4.5.2 Produktion och försäljning

Sverige är i det närmaste ett renodlat konsumtionsland vilket innebär att tillverkningen av nya psykoaktiva substanser till största del sker utomlands.⁴⁵ De flesta substanser som säljs mot den svenska marknaden har tillverkats i Kina eller Indien men har beretts och paketerats i Europa. Allt oftare produceras dock nya droger i olagliga laboratorier i Europa och säljs direkt på den europeiska marknaden.⁴⁶

På marknaden för nya psykoaktiva substanser förekommer olika typer av marknadsföring och försäljning. En del substanser säljs som ”*legal highs*”. Dessa marknadsförs ofta i starka och tilltalande färger och säljs öppet i syfte att användas för nöjes skull. Andra substanser säljs som ”*forskningskemikalier*”. Denna felaktiga märkning, med ansvarsfriskrivningar som anger att de inte är avsedda för förtäring, används ofta för att undgå kontrollåtgärder. Marknadsföringen riktar till personer som experimenterar med substansernas effekter och de säljs ofta öppet. ”*Kosttillskotten*” utgör ytterligare en kategori. Under sken att utgöra kosttillskott riktar sig marknadsföringen till personer som vill förbättra kroppen. Substanserna säljs öppet i fitnessbutiker och på internet. Så kallade ”*designer drugs*” saluförs ofta som substitut för reglerade droger som MDMA och heroin.⁴⁷

Internet är en viktig marknadsplats för försäljningen av nya psykoaktiva substanser. Försäljningen sker både öppet på internet och dolt på det djupa nätet eller på det krypterade dark net. I likhet med webbaserade marknadsplatser såsom eBay förser nätverken säljare och köpare med en infrastruktur för att genomföra transaktioner och erbjuder tjänster, exempelvis betygsättning av säljare och köpare samt värdtjänster för diskussionsforum.⁴⁸ Kunskaperna om sociala mediers, inklusive mobilappars, betydelse för marknaden är knappa och utvecklingen är svår att övervaka.⁴⁹

Enligt uppgifter från NOA är det möjligt att urskilja en tendens till ökad försäljning via hemsidor baserade i Sverige. Genom att en aktör för in nya psykoaktiva substanser till landet och sedan säljer

⁴⁵ SOU 2011:66 s. 45.

⁴⁶ EMCDDA (2015 a). s. 32 och uppgifter från NOA.

⁴⁷ EMCDDA (2015 a) s. 32 och EMCDDA (2015 b) s. 7.

⁴⁸ De krypterade nätverken, vilka erbjuder en hög grad av anonymitet, och kryptovalutor, t.ex. bitcoin, som underlättar anonyma transaktioner används främst för handel med olagliga droger och receptbelagda läkemedel.

⁴⁹ EMCDDA (2015 a) s. 34.

dem vidare riskerar inte köparna att bli av med substanserna i tullen på grund av förstörandelagen. Även Tullverkets laboratorium har noterat en utveckling mot färre men större beslag de senaste åren vilket bekräftar dessa uppgifter. Denna trend kan enligt NOA ses i flera länder i Europa.

Angående posthanteringen av försändelser som kan innehålla nya psykoaktiva substanser, inklusive möjligheten för den som bedriver postverksamhet att förhindra att narkotika m.m. sprids genom postbefordran, hänvisas till Postlagsutredningens slutbetänkande *Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle* (SOU 2016:54).

4.5.3 Användare

Det är oklart om de nya psykoaktiva substanserna främst ersätter de kontrollerade drogerna eller om de breddar och varierar marknaden.⁵⁰ Det finns exempel på att nya psykoaktiva substanser har ersatt vissa olagliga droger både tillfälligt och mer permanent.⁵¹ Informationen om den typiska användaren är inte entydig. Den stora variationen av nya psykoaktiva substanser medför att användarna inte är en homogen grupp.

Av de fall som kom in till STRIDA-projektet under januari 2010–augusti 2011 avsåg 79 procent män. Medianåldern på fallen var 20 år. Könsfördelningen i dag är i princip oförändrad. Användarnas åldrar varierar dock i stor utsträckning beroende på vilken substans som intagits.⁵²

Av statistik från GIC framgår att den kraftiga ökningen av frågor rörande Spice som noterades under 2013 och 2014 i de flesta fall kunde härledas till unga personer. I många fall rörde det sig om ungdomarnas första erfarenhet av droganvändning och i 40 av fallen var personerna yngre än 20 år.⁵³

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) genomför årligen en drogvaneundersökning bland elever i årskurs 9 och i gymnasiets år 2. I en analys som gjorts av svaren som gavs

⁵⁰ UNODC (2015) s. 67.

⁵¹ EMCDDA (2016 b) s. 149.

⁵² Beck et al. (2014) och uppgifter från GIC.

⁵³ Hammer Pettersen, Personne & Westbergh (2014).

2012 och 2013 konstateras att gruppen elever som provat nät-droger⁵⁴ men inte cannabis eller annan narkotika är mycket liten. Nättdroger tycks därför inte vara drogs substansen för oerfarna drog-användare utan snarare ytterligare preparat i raden av flera droger för en grupp jämförelsevis etablerade droganvändare.⁵⁵

Under år 2012–2014 uppgav drygt 2 procent av eleverna i årskurs 9 och cirka 4 procent av eleverna i gymnasiets år 2 att de någon gång använt nättdroger. Motsvarande siffror för 2015 var 1,6 respektive 3,2 procent. Spice eller liknande rökmixar är den klart vanligaste nättdrogsgruppen som ungdomar har provat enligt svarsresultaten. En tredjedel av de gymnasieelever som 2015 angav att de själva använt nättdroger var delaktiga i inköpet. För elever i årskurs 9 var denna andel halverad. Ett rimligt antagande är att många unga får tag på nättdroger på samma sätt som de får tag på t.ex. cannabis eller alkohol, dvs. genom kompisar eller bekanta.⁵⁶

Sett till Europa är det svårt att fastställa hur utbredd efterfrågan av nya psykoaktiva substanser är. Avsaknaden av en gemensam metodologi i nationella undersökningar innebär att data sällan är jämförbara mellan länder. En viss inblick i användningen av dessa substanser ges dock av 2014 års attitydundersökning Flash Eurobarometer on young people and drugs, en telefonundersökning av 13 128 unga vuxna i åldern 15–24 år i de 28 medlemsstaterna. Sammantaget rapporterade 8 procent av respondenterna en livstidsanvändning⁵⁷ av ”legala droger”, vilket definierades som nya substanser som efterliknar effekterna av olagliga droger. 3 procent rapporterade att de hade använt sådana droger det föregående året. Detta innebär en ökning med 5 procent av den rapporterade livstidsanvändningen jämfört med en liknande undersökning 2011. Av dem som rapporterade användning under föregående år hade 68 procent fått substansen av en vän.⁵⁸

Statistik om narkotikaerfarenhet kan också tjäna som vägledning. Bland skolungdomar i åldern 15–16 år genomförs en europeisk undersökning, kallad ESPAD. Denna studie visar att jämfört

⁵⁴ Frågorna i undersökningen är formulerade så att de ska fånga upp användning av alla sådana substanser, avsett om de var olagliga eller inte vid konsumtionstillfället.

⁵⁵ CAN (2013) s. 25.

⁵⁶ CAN (2015) s. 70 ff.

⁵⁷ Med livstidsanvändning avses att man använt det efterfrågade preparatet någon gång i livet.

⁵⁸ EMCDDA (2015 a) s. 49 f. Eurobarometern utgör i dagsläget den enda informationskällan på EU-nivå om dessa substanser.

med flertalet andra europeiska länder är det få skolelever i Sverige som prövat narkotika någon gång. Av de 36 medverkande länderna låg Sverige år 2011 på en åttonde plats från botten.⁵⁹

Bland vuxna är narkotikaerfarenheten mer svårbedömd. En undersökning från 2014 visar att 14,4 procent av befolkningen mellan 15 och 64 år någon gång använt cannabis. Cannabisanvändning kan ge en relativt bra vägledning vad gäller narkotikaerfarenheten i allmänhet eftersom det är vanligt att de individer som använt andra preparat någon gång har använt cannabis.⁶⁰

4.5.4 Klassificeringens påverkan på utbud och efterfrågan

NOA och Folkhälsomyndigheten bedriver kontinuerligt internetspaning på svenska hemsidor. Utifrån bevakningen kan NOA konstatera att substanser som klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara, eller som endast förts upp på listan över substanser under utredning, normalt sett försvinner från de inhemska hemsidorna. Folkhälsomyndigheten kan också konstatera att nya psykoaktiva substanser som klassificerats som narkotika eller hälsofarlig vara normalt sett försvinner från marknaden men att oreglerade substanser många gånger finns kvar till försäljning på hemsidorna fram till dess att regleringen av dem träder i kraft.⁶¹

Enligt både Folkhälsomyndigheten och NOA är försäljarna i regel väl insatta i klassificeringsprocessen. Genom bevakning av utredningslistan m.m. (se avsnitt 6.5) kan de med viss säkerhetsmarginal ta bort substanser ur sortimentet innan de blir klassificerade. Dessförinnan reas de ibland ut till användare. Information om att returerna m.m. av vissa substanser inte är möjliga efter ett visst datum publiceras på hemsidorna, ofta med en kompletterande upplysning om att substanserna inom kort kommer att ersättas med andra varianter. Forskning med redan köpta substanser rekommenderas inte efter ett visst datum.

⁵⁹ I den senaste undersökningen från 2011 svarade 9 procent av de svenska eleverna att de prövat narkotika medan runt 40 procent gjort så i Frankrike och Tjeckien. I samtliga länder var cannabis den vanligaste narkotikasorten och i regel kommer amfetamin på en andra plats. ESPAD (2011) s. 312.

⁶⁰ EMCDDA (2015 a) och uppgifter från CAN.

⁶¹ Vad skillnaderna i observationerna beror på har inte kunnat utrönas av utredningen.

Utländska hemsidor som saluför aktuella substanser påverkas inte lika mycket av att en substans klassificeras i Sverige även om det kan noteras att det finns hemsidor som tycks bevaka lagstiftningen i andra länder och där vissa varor inte går att beställa från ett land där de är olagliga.⁶²

Enligt uppgifter från Tullverket märks inte samma minskning av beslag efter att en substans har klassificerats som hälsofarlig vara jämfört med en klassificering som narkotika.⁶³

En studie som gjorts över aktiviteten på chattforumet Flashback avseende åtta specifika substanser visar att antalet inlägg per dag minskade betydligt i samband med en klassificering. Sambandet gällde oavsett om substansen klassificerades som narkotika eller som hälsofarlig vara.⁶⁴

Även hos GIC och STRIDA kan effekter noteras av att substanser klassificeras. I många fall minskar både samtalen till GIC och antalet positiva prover hos STRIDA avseende en viss substans när den klassificeras. Det finns dock exempel på substanser som inte påverkats nämnvärt av en klassificering.⁶⁵

Några exempel på klassificeringens påverkan på utbud och efterfrågan illustreras i diagram i bilaga 3 som avser två substanser som klassificerades som narkotika under 2015 och en substans som klassificerades som hälsofarlig vara under 2015.

⁶² Uppgifter från NOA.

⁶³ Som exempel kan nämnas att antalet beslagsärenden avseende substansen MDMA-CHMICA inte minskade i samma utsträckning efter klassificeringen som hälsofarlig vara som antalet beslagsärenden avseende substansen 3-fluorofenmetrazin efter klassificeringen som narkotika.

⁶⁴ Ledberg (2015).

⁶⁵ Uppgifter från GIC. Som exempel på substanser som "överlevt" en klassificering kan nämnas MDPV, se Feychting & Lindeman (2015).

5 Gällande rätt

5.1 Inledning

I detta avsnitt redogörs för de bestämmelser som bedömts vara relevanta för utredningens arbete.

5.2 Internationella konventioner

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

5.2.1 1961 års allmänna konvention om narkotika

1961 års allmänna konvention om narkotika (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.¹ Ambitionen var att förenkla det internationella samarbetet i narkotikafrågor genom att föra ihop ett stort antal äldre fördrag i en enda gemensam konvention.²

Tidigare konventioner hade endast innefattat bestämmelser om opium, koka och derivat som morfin, heroin och kokain, men 1961 års konvention kom också att omfatta en rad syntetiska opioider, cannabis och droger med liknande effekter. Genom en s.k. likhets-

¹ Sverige ratificerade konventionen den 9 oktober och 4 december 1964 (SÖ 1964:59).

² SOU 2011:66, bilaga 5 s. 104 ff.

princip (artikel 3)³ blev det också enklare att inkludera nya substanser i de olika förteckningarna över narkotiska preparat allt eftersom de identifierades. Vidare inskräpdes vikten av att säkra tillgången på narkotiska droger för medicinska och vetenskapliga ändamål. Parterna gavs genomgående rätten att göra undantag för sådan användning, under vissa restriktioner som krav på dokumentation, receptförskrivning och liknande (artikel 1, 2 och 4).

1961 års konvention är inte i sig verkställande utan förutsätter att parterna omsätter den i sin nationella lagstiftning. Konventionen definierar en sorts miniminivå för parternas åtaganden och innehåller en rad tvingande påbud. Däremot finns inga restriktioner mot att införa striktare regleringar nationellt. Tvärtom ges parterna rätten att tillämpa strängare nationella kontrollbestämmelser än de som stadgas i konventionen (artikel 39).

Klassificeringen av narkotiska droger i 1961 års konvention är arrangerad i fyra olika förteckningar, förteckning I–IV, där förteckningarna I och IV är de mer restriktiva och förteckningarna II och III de mindre restriktiva (artikel 2).

Förteckning I utgör konventionens standardklassificering för kända narkotiska droger som t.ex. heroin och kokain. Tillverkning, gross- och detaljhandel samt export av narkotika upptagna under denna förteckning begränsas till strikt medicinsk och vetenskaplig användning. Det är inte heller tillåtet för parterna att bygga upp större lager av dessa narkotika än vad normalförbrukningen kräver. De nationella myndigheterna ges mandat att licensiera tillverkare, alternativt inrätta statliga monopol, samt kontrollera import och export. Parterna åläggs vidare att föra en detaljerad dokumentation av alla transaktioner rörande inhemsk och internationell handel. Varje enskild import- och exporttransaktion av narkotika i denna förteckning måste godkännas av myndigheterna. Preparaten måste också receptbeläggas för förskrivning till individer.

Förteckning II utgår från samma restriktioner som förteckning I, men är mindre restriktiv vad gäller lagerhållning, receptförskrivning, märkning och liknande.

³ Artikel 3, punkt III lyder ”om världshälsoorganisationen finner, att ämnet kan leda till samma missbruk och framkalla samma skadeverkningar som narkotika i förteckning I eller i förteckning II eller att det kan omvandlas till ett narkotikum, skall den underrätta kommissionen härom, och denna skall då besluta i överensstämmelse med världshälsoorganisationens rekommendation, att ämnet skall införas i förteckning I eller i förteckning II”.

Förteckning III är den minst strikta klassificeringen. Parterna förbinder sig för dessa preparat bara att förse International Narcotics Control Board (INCB) med statistik över uppskattade behov och verklig förbrukning inom landet.

Förteckning IV avser narkotika som redan är upptagna i förteckning I, men som anses speciellt farliga för individen och folkhälsan. För dessa ges varje anslutet land mandat att ta till varje möjlig åtgärd som bedöms som nödvändig för kontroll. Heroin tas t.ex. upp under denna förteckning.

5.2.2 1971 års konvention om psykotropa ämnen

Narkotikakonventionen omfattar t.ex. inte sedativa substanser, stimulantia och hallucinogener. För att möta de förändringar av efterfrågan av narkotika som skedde under 1960-talet, framför allt gällande syntetiska droger, kom 1971 års konvention om psykotropa ämnen till (psykotropkonventionen).⁴ En viktig orsak till att denna konvention kom till först 1971 var att en rad industriländer med starka intressen i läkemedelsindustrin motsatte sig striktare regleringar.⁵

Psykotropkonventionen syftar till att kontrollera sedativa substanser, stimulantia och hallucinogener som t.ex. amfetaminer, barbiturater och psykedeliska droger. Konventionen har en liknande uppbyggnad som 1961 års konvention 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. Syntetiska psykedelika som LSD, MDMA, THC och DMT och organiska psykedelika som psilocybin och meskalin faller under denna kategori.

Förteckning II är näst striktast och avser substanser med ett begränsat medicinskt värde, och som samtidigt anses vara starkt beroendeframkallande och utgöra hot mot folkhälsan. Här listas t.ex. stimulantia som amfetamin.

⁴ Sverige ratificerade konventionen den 17 november 1972 (SÖ 1972:42).

⁵ Under årtiondena efter andra världskriget ingick framför allt amfetaminer och barbiturater i ett stort antal legala läkemedel. SOU 2011:66 s. 110.

Förteckning III avser substanser med ett avsevärt medicinskt värde, men som samtidigt är starkt beroendeframkallande. Här listas framför allt barbiturater, men även vissa analgetika.

Till skillnad från i 1961 års konvention är förteckning IV i 1971 års konvention den minst restriktiva och listar framför allt svagare substanser (främst barbiturater) med ett känt medicinskt värde.

Regleringarna kring förteckning I är ännu striktare än förteckning I i 1961 års konvention, medan förteckningarna II–IV som listar substanser med ett stort legalt medicinskt användningsområde är svagare reglerade än motsvarande förteckningar i 1961 års konvention.

I artikel 7 a–f framgår t.ex. att substanser listade i förteckning I förbjuds förutom för ”mycket begränsade medicinska ändamål”, och att de bara får hanteras av organ direkt underställda vederbörande regering. Import och export får vidare bara ske mellan organ direkt underställda de inblandade staternas regeringar. Men samtidigt saknas några av de centrala restriktioner som omgärdar förteckningarna I och IV i 1961 års konvention.

Den likhetsprincip som finns inskriven i artikel 3 i 1961 års konvention finns inte i 1971 års konvention. Bevisbördan är omvänd: i 1961 års konvention anses narkotika vara skadlig till dess motsatsen bevisats. I 1971 års konvention lämnas psykotropa ämnen fria till dess att man bevisat att de är beroendeframkallande och skadliga för folkhälsan. Även kraven på att rapportera uppskattade nationella medicinska och vetenskapliga behov är svagare, liksom formuleringarna kring import- och exportreglering och auktorisation (artikel 12), samt receptförskrivning (artikel 9).

5.2.3 1988 års konvention om olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen

1988 års konvention om olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (narkotikabrottskonventionen) tillkom som ytterligare ett svar på en ständigt föränderlig global utveckling på narkotikaområdet.⁶ Den illegala marknaden hade växt och internationaliserats i och med att efterfrågan ökat i västvärlden.

⁶ Sverige ratificerade konventionen den 30 maj 1991 (SÖ 1991:41).

Konventionen utökade mandatet för den internationella drog-bekämpningen på en rad punkter. 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).

Anslutna länder förbinder sig att bistå varandra polisiärt och juridiskt (artikel 4 och 7). De förbinder sig att konfiskera avkastningen från drogrelaterad brottslighet, att vidta åtgärder som gör det möjligt att konfiskera vinster från drogrelaterad brottslighet, material och utrustning som använts vid framställningen, samt att göra misstänkta bank- och affärshandlingar relaterade till denna typ av brottslighet tillgängliga (artikel 5). Vidare är varje brott enligt konventionen ett utlämningsbart brott, även mellan stater som i övrigt saknar utlämningsavtal (artikel 6).

Konventionen har två förteckningar (I–II) för olika kemiska ämnen som ofta används för olaglig framställning av droger (artikel 12). Parterna förbinder sig att på olika sätt övervaka handeln med förtecknade ämnen för att underlätta spårningen av misstänkta transaktioner. Detta sker genom att konventionen ställer krav på rapporteringsskyldighet och övervakning av inhemsk handel, import och export. Villkoren för de två förteckningarna är likartade, men förteckning I är striktare reglerad med krav på angivande av exakta mängder och datum för transaktioner, samt platser för gränspassering (artikel 12.10 a).

I förteckning I listas ämnen som t.ex. efedrin som används vid framställning av amfetamin, och lysersyra som används vid framställning av LSD.

I förteckning II listas t.ex. aceton och ättiksyraanhydrid som båda har stora legala användningsområden, men som också används vid framställning av hasch respektive heroin.

Länder som anslöt sig till 1988 års konvention förband sig samtidigt att implementera 1961 och 1971 års konventioner. Liksom 1961 och 1971 års konventioner är 1988 års konvention inte i sig verkställande utan förutsätter att parterna omsätter den i sin nationella lagstiftning.

5.3 Nationell rätt

5.3.1 Narkotikastrafflagen (1968:64)

Narkotikadefinitionen

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. Regleringen innebär att Läkemedelsverkets förteckningar enligt lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (se nedan) saknar självständig betydelse för vad som är att anse som narkotika.

Narkotikaprekursorer

Narkotikaprekursorer är ämnen som kan användas vid framställning av narkotika. Dessa definieras i 9 § narkotikastrafflagen som ämnen som kan användas vid framställning av narkotika och som är förtecknade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer.

Sådana ämnen anses således inte som narkotika och har ofta även andra, legala, användningsområden. För att motverka illegal framställning av narkotika är den legala hanteringen av prekursorer omgärdad av stränga föreskrifter (se nedan).

Ansvarsbestämmelser

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 överlåtelsesyfte. Det saknar betydelse om det utgår 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 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 3 a § samma lag för *vårdslöshet med narkotika* till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

I 3 b § narkotikastrafflagen finns en straffbestämmelse som innebär att den som på olika sätt olovligt tar befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika döms för *olovlig befattning med narkotikaprekursorer* till fängelse i högst två år.

I 4 § narkotikastrafflagen föreskrivs ansvar för försök och förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott, synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott och till synnerligen grovt narkotikabrott. Enligt bestämmelsen döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. För ansvar förutsätts att gärningen avsett annan befattning än som anges i 1 § första stycket 6 i lagen, dvs. innehav, brukande eller annan befattning med narkotika.

Anstiftan av och medhjälp till synnerligen grovt narkotikabrott, grovt narkotikabrott, narkotikabrott av normalgraden och ringa brott är straffbart enligt 5 § narkotikastrafflagen om gärningen inte innefattar endast befattning enligt 1 § första stycket 6 eller 3 b § första stycket 2. Av lydelsen i 5 § framgår att bestämmelsen omfat-

tar 1–4 §§ vilket innebär att även oaktsamhetsbrott samt befattning med narkotikaprekursorer i 3 a respektive 3 b §§ omfattas.

I 6 och 7 §§ narkotikastrafflagen finns bestämmelser om förverkande och beslag av narkotika.

Narkotikasmuggling

Bestämmelser om straff för narkotikasmuggling finns i lagen (2000:1255) om straff för smuggling.

5.3.2 Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Befattning med narkotika utgör narkotikabrott om befattningen sker olovligen. Lagen om kontroll av narkotika (narkotikakontrollagen) reglerar under vilka förutsättningar narkotika får hanteras. Enligt 1 § första stycket narkotikakontrollagen avses med narkotika enligt lagen detsamma som i 8 § narkotikastrafflagen. Enligt 1 § andra stycket narkotikakontrollagen ska regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket upprätta och kungöra förteckningar över narkotika.

Enligt 2 § narkotikakontrollagen får narkotika föras in till eller ut från landet, tillverkas, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt ändamål, vetenskapligt ändamål, annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, eller industriellt ändamål i de fall regeringen särskilt föreskriver det, eller om undantag från kravet på tillstånd har meddelats enligt 12 § fjärde stycket i lagen.

Enligt 3 § narkotikakontrollagen gäller att narkotika får föras in till eller ut ur landet endast av den som har tillstånd till det. Om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana läkemedel från landet, om de är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk. Narkotika får inte utan tillstånd sändas genom landet eller, i annat fall än som avses i andra stycket, föras ut ur landet. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införsel-reglerade varor, m.m.

I 4 § narkotikakontrollagen anges att med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, upp-räkning, förpackning eller ompackning av narkotika. Tillverkning av narkotika får bedrivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika vid en vetenskaplig institution, som ägs eller stöds av staten.

Enligt 5 § första stycket narkotikakontrollagen får handel med narkotika bedrivas endast av 1. den som med tillstånd antingen har fört in varan till Sverige eller har vidtagit sådan åtgärd med varan som innebär tillverkning, eller 2. den som har tillstånd att handla med varan. Enligt 5 § andra stycket narkotikakontrollagen får handel med narkotiska läkemedel bedrivas utan sådant tillstånd som anges i första stycket av den som enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel får bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument.

Av 6 § narkotikakontrollagen framgår att narkotiska läkemedel får lämnas ut endast efter förordnande av läkare, tandläkare eller veterinär. Sådant förordnande ska ske med största försiktighet. Om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd har dragit in eller begränsat en läkares eller en tandläkares behörighet att förskriva narkotiska läkemedel enligt 8 kap. 10 eller 11 § patientsäkerhetslagen (2010:659) får sådant läkemedel inte lämnas ut på ordination av läkaren eller tandläkaren. Detsamma gäller om Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård har dragit in eller begränsat en veterinärs behörighet att förskriva narkotiska läkemedel.

I 7 § narkotikakontrollagen anges att narkotika får innehas endast av 1. den som har rätt att handla med varan, 2. en före-ståndare för en vetenskaplig institution som ägs eller stöds av staten eller en kommun, i den mån varan behövs för vetenskaplig forskning, undersökning eller undervisning, 3. en befattningshavare vid försvarsmakten enligt särskilda bestämmelser, 4. den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts införsel enligt 3 § första stycket, 5. den som fått tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål, eller 6. den som fått tillstånd till det för industriellt ändamål.

Enligt 7 a § narkotikakontrollagen avses med narkotikapre-kursorer enligt lagen detsamma som i 9 § narkotikastrafflagen. Enligt 7 c § narkotikakontrollagen får regeringen eller, efter rege-

ringens bemyndigande, Läkemedelsverket, meddela föreskrifter om särskilda tillstånd för apotek eller myndigheter att inneha eller släppa ut narkotikaprekursorer på marknaden och om särskild registrering av apotek eller myndigheter för utsläppande av narkotikaprekursorer på marknaden.

Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt narkotikakontrollagen samt utövar tillsyn över efterlevnaden av förordning (EG) nr 273/2004 och förordning (EG) nr 111/2005, av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen (8 och 10 §§).⁷

Enligt 15 § narkotikakontrollagen gäller att den som har tillstånd att hantera en vara för industriellt ändamål enligt 3 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor har, om varan förklaras som narkotika, rätt att fortsätta hantera varan under ytterligare två månader eller om tillståndshavaren inom denna tidsfrist ansöker om tillstånd enligt 8 § denna lag, fram till dess att Läkemedelsverket slutligt har avgjort ärendet om tillstånd. Läkemedelsverket får besluta om villkor för hanteringen som ska gälla under tiden fram till dess att ärendet har avgjorts. Fram till dess att Läkemedelsverket slutligt avgjort ärendet gäller bestämmelserna om tillsyn i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor i stället för bestämmelserna om tillsyn enligt narkotikakontrollagen.

5.3.3 Förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

Enligt 1 § förordningen om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen) finns föreskrifter i förordningen som ansluter till narkotikastrafflagen och narkotikakontrollagen. De uttryck och benämningar som används i dessa lagar har samma betydelse i förordningen.

I 2 § narkotikakontrollförordningen anges att de substanser som anges i bilaga 1 till förordningen ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen.

Enligt 3 § narkotikakontrollförordningen ska Läkemedelsverket upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. Dessa förteckningar ska avse både sådana substanser som anges i 2 § och sådana

⁷ Se mer om Läkemedelsverkets tillsynsbefogenheter i avsnitt 11.3.

substanser som är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt.

Enligt 4 § narkotikakontrollförordningen krävs tillstånd i varje särskilt fall för införsel och utförsel av narkotika. Enligt 11 § första stycket narkotikakontrollförordningen får Läkemedelsverket meddela föreskrifter om narkotika när det gäller tillverkning, handel, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, förande av anteckningar och, efter samråd med Tullverket, om införsel, utförsel och transit.

5.3.4 Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2011:10) om förteckningar över narkotika

I Läkemedelsverkets föreskrifter om förteckningar av narkotika återfinns samtliga substanser som enligt 8 § narkotikastrafflagen utgör narkotika, dvs. både de som omfattas av internationella överenskommelser som Sverige har biträtt och de som regeringen har förklarat som narkotika.

Narkotikaförteckningarna består av de svenska förteckningarna I–V, som har följande indelning.

- Förteckning I omfattar ämnen, växtmaterial och svampar som normalt inte har medicinsk användning.
- Förteckning II–IV omfattar ämnen, växtmaterial och svampar med medicinsk användning.
- Förteckning V omfattar vissa nationellt narkotikaförklarade ämnen där det inte behövs tillstånd vid varje enskilt införsel- respektive utförseltillfälle enligt 4 § narkotikakontrollförordningen.

Under rubriken ”Internationell förteckning” anges om ämnet är narkotika enligt 1961 års allmänna narkotikakonvention (N I–N IV) eller enligt 1971 års psykotropkonvention (P I–P IV). Ämnenas, växtmaterialens och svamparnas namn är inte uttömmande angivna, även andra benämningar kan förekomma.

Med narkotika avses även salter av ämnen i narkotikaförteckningarna, estrar och etrar av ämnen angivna med N I i narkotikaförteckningarna och salter av dessa etrar och estrar, isomerer av ämnen angivna med N I eller N II i narkotikaförteckningarna om inte annat anges och salter av dessa isomerer samt stereoisomerer av

ämnen angivna med P I–P IV i narkotikaförteckningarna om inte annat anges.

5.3.5 Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2011:9) om kontroll av narkotika

Läkemedelsverkets föreskrifter om kontroll av narkotika innehåller bl.a. bestämmelser om tillstånd till införsel och utförsel samt transitering av narkotika, tillstånd till införsel eller utförsel av narkotika vid varje enskilt tillfälle, undantag från krav på tillstånd, tillverkning, handel, förordnande och utlämnande, innehav, narkotikaanteckningar samt förvaring och lagerhållning.

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

Enligt 1 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller lagen 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. Det är regeringen som föreskriver på vilka varor lagen ska tillämpas.

Lagen ska enligt 2 § inte tillämpas på varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen, om inte annat följer av 15 § narkotikakontrollagen, eller på sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller på läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

Varor som avses i lagen får enligt 3 § första stycket 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 enligt andra stycket 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.

Av 3 § tredje stycket framgår att ett tillstånd får återkallas om tillståndet inte längre utnyttjas, eller tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i lagen.

Enligt 3 § fjärde stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar och märkning samt om undantag från kravet på tillstånd.

I 3 a–3 d §§ finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenheter enligt lagen samt om skyldigheten att föra anteckningar, märkning av varor m.m.

Enligt 4 § första stycket döms den som uppsåtligen bryter mot bestämmelserna i 3 §, genom att utan tillstånd överlåta, framställa, förvärva i överlåtelsesyfte, bjuda ut till försäljning eller inneha hälsofarliga varor till böter eller fängelse i högst ett år. Av 4 § andra stycket framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. bestämmelserna om skyldighet att föra anteckningar eller märkning döms till böter.

Bestämmelser om straff för olovlig införsel av hälsofarliga varor finns i lagen om straff för smuggling.

5.3.7 Förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor innehåller enligt 1 § föreskrifter som ansluter till lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. De uttryck och benämningar som används i lagen har samma betydelse i förordningen.

De varor som anges i bilagan till förordningen ska enligt 2 § anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

I 3 § anges att om Polismyndigheten eller Tullverket i sin verksamhet iakttar något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att missbruksmönster av kända medel ändras, ska myndigheten utan dröjsmål anmäla detta till Folkhälsomyndigheten.

Folkhälsomyndigheten får enligt 4 § första stycket meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Folkhälsomyndigheten får enligt 4 § andra och tredje stycket även meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i över-

låtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav och förande av anteckningar samt om undantag från kravet på tillstånd.

Av 4 § fjärde stycket framgår att Folkhälsomyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen.⁸

5.3.8 Folkhälsomyndighetens föreskrifter (FoHMFS 2014:3) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Folkhälsomyndigheten har som nämnts ovan genom bemyndigande i 4 § tredje stycket förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, rätt att meddela undantag från kravet på tillstånd enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Folkhälsomyndigheten har föreskrivit undantag från kravet på tillstånd för den som hanterar en beredning som uppfyller följande tre kriterier; den ska innehålla GBL och/eller 1,4-BD, hanteras för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål och vara beredd på ett sådant sätt att GBL och/eller 1,4-BD inte lätt kan användas eller utvinnas genom metoder som är lättillämpliga eller ekonomiskt fördelaktiga.

Om det framkommer att en sådan beredning missbrukas eller om det föreligger risk för missbruk, krävs ett tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

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

Enligt 1 § lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser (förstörandelagen) syftar lagen 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 för-

⁸ Se mer om Folkhälsomyndighetens tillsynsbefogenheter i avsnitt 11.2.

klarats 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 som avses i 2 § 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 enligt 4 § av en åklagare. Om ärendet är av enkel beskaffenhet får beslut om förstörande även fattas av sådan befattningshavare hos Tullverket som anges i 32 § lagen om straff för smuggling.

En polisman eller tulltjänsteman som påträffar en substans får, enligt 5 § förstörandelagen, besluta att omhänderta substansen i avvaktan på åklagarens beslut, om det skäligen kan antas att ett beslut om förstörande av substansen kan komma att meddelas.

Av 13 § förstörandelagen framgår att Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket ska yttra sig inom viss tid i frågan om substansen är av sådant slag som anges i 2 §, om åklagaren begär det. När Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket ska yttra sig enligt 13 §, ska myndigheten enligt 22 § förstörandelagen så snart det kan ske ta ställning till om det finns skäl att hos regeringen ansöka om att substansen ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

5.3.10 Läkemedelslagen (2015:315)

Enligt 1 kap. 1 § läkemedelslagen är syftet med lagen främst att skydda människors och djurs liv, hälsa och välbefinnande samt att värna om folkhälsan och skydda miljön utan att detta i högre grad än vad som är nödvändigt hindrar utvecklingen av läkemedel eller handeln med läkemedel i Sverige och inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I 2 kap. 1 § anges vilken betydelse vissa uttryck har i lagen. Med läkemedel avses varje substans eller kombination av substanser som

- tillhandahålls med uppgift om att den har egenskaper för att förebygga eller behandla sjukdom hos människor eller djur, eller
- kan användas på eller tillföras människor eller djur i syfte att återställa, korrigera eller modifiera fysiologiska funktioner genom farmakologisk, immunologisk eller metabolisk verkan eller för att ställa diagnos.

Uttrycket aktiv substans avser enligt samma bestämmelse varje substans eller blandning av substanser som är avsedd att användas i tillverkningen av ett läkemedel och som, när den används för det ändamålet, blir en aktiv beståndsdel i läkemedlet vilket är avsett att antingen ha en farmakologisk, immunologisk eller metabolisk verkan som syftar till att återställa, korrigera eller modifiera fysiologiska funktioner, eller användas för att ställa en diagnos.

Av 3 kap. 1 § framgår att lagen endast gäller humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel som är avsedda att släppas ut på marknaden i EES och som har tillverkats på industriell väg eller med hjälp av en industriell process. Lagen gäller även teknisk sprit. Bestämmelserna om import från ett land utanför EES, distribution och tillverkning gäller även läkemedel som endast är avsedda för export till ett land som inte ingår i EES. Dessa bestämmelser gäller även mellanprodukter samt aktiva substanser och hjälpämnen avsedda för humanläkemedel. Lagen gäller inte foder som innehåller läkemedel.

I 3 kap. 6 § anges att bestämmelserna i lagen gäller narkotiska läkemedel, läkemedel som omfattas av lagen om förbud mot vissa dopningsmedel eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om de inte strider mot vad som är särskilt föreskrivet om dessa varor. Av 3 kap. 7 § framgår att i fråga om läkemedel som är avsedda för konsumenter eller som kan antas komma att användas av konsumenter gäller också produktsäkerhetslagen (2004:451).

I 4 kap. 1 § anges vilka krav som ställs på ett läkemedel. Av första stycket i bestämmelsen framgår att läkemedel ska vara av god kvalitet och ändamålsenligt. Läkemedlet är ändamålsenligt om det är verksamt för sitt ändamål och vid normal användning inte har skadeverknings som står i missförhållande till den avsedda effekten. Enligt andra stycket ska ett läkemedel vara fullständigt deklarerat, ha godtagbar och särskiljande benämning samt vara försett med tydlig märkning. I kravet på tydlig märkning ingår i fråga om

ett receptbelagt humanläkemedel att det ska vara försett med säkerhetsdetaljer.

Ett läkemedel som uppfyller dessa krav ska enligt 4 kap. 2 § första stycket godkännas för försäljning.

Läkemedelsverket prövar enligt 4 kap. 11 § frågor om godkännande eller registrering för försäljning enligt lagen. Läkemedelsverket prövar även frågor om erkännande av ett godkännande eller en registrering som har meddelats i ett annat EES-land.

Läkemedelsverket har enligt 14 kap. 1 § tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen, samt över ett flertal EU-förordningar.⁹

5.3.11 Socialtjänstlagen (2001:453)

I 12 kap. 9 § socialtjänstlagen anges att om socialnämnden i sin verksamhet iakttagit något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel, ska nämnden utan dröjsmål anmäla detta till Folkhälsomyndigheten.

5.3.12 Hälso-och sjukvårdslagen (1982:763)

I 31 a § hälso- och sjukvårdslagen anges att om en nämnd som utövar ledningen av hälso- och sjukvården enligt 10 eller 22 §§ i sin verksamhet iakttagit något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel, ska nämnden utan dröjsmål anmäla detta till Folkhälsomyndigheten.

⁹ Se mer om Läkemedelsverkets tillsynsbefogenheter i avsnitt 11.3.

5.4 EU-rätt

5.4.1 Rådets beslut 2005/387/RIF

Genom rådets beslut 2005/387/RIF av den 10 maj 2005 om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen inrättades ett system för hantering av nya psykoaktiva ämnen (syntetiska och naturliga) som ger anledning till oro på EU-nivå. Systemet kallas Early Warning System (EWS). I beslutet fastställs bestämmelser om informationsutbyte mellan medlemsstaterna, vilket samordnas av European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) och Europol, och om riskbedömning och kontroller och straffrättsliga påföljder i hela EU för de ämnen som utgör en risk.

Förfarandet som inrättades genom rådets beslut omfattar följande sex steg för att ett nytt psykoaktivt ämne ska underställas kontrollåtgärder; 1) En medlemsstat lämnar information om ett nytt ämne på medlemsstatens marknad, 2) Europol och EMCDDA utarbetar tillsammans med den europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) en gemensam rapport och överlämnar den till rådet, 3) Rådet uppmanar EMCDDA att göra en riskbedömning, 4) EMCDDA lämnar riskbedömningen till rådet och Europeiska kommissionen, 5) Kommissionen lägger fram ett initiativ för kontrollåtgärder för rådet, 6) Rådet beslutar om kontrollåtgärder och straffrättsliga påföljder.

Rådets beslut ersätter inte medlemsstaternas lagstiftning om nya psykoaktiva ämnen men fångar upp de ämnen som är, eller kan komma att bli, ett problem i hela EU.

5.4.2 Fri varurörlighet enligt EUF-fördraget

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) finns särskilda bestämmelser om fri rörlighet för varor. Bestämmelserna tillämpas i fråga om handeln mellan medlemsstater med varor som inte är harmoniserade.¹⁰ Med harmonisering avses normalt att

¹⁰ Fri rörlighet för varor gäller även, i enlighet med andra bestämmelser, handeln mellan EU och EES och mellan EU och Turkiet. Bestämmelserna i EUF-fördraget tillämpas även i de fall en harmoniseringsåtgärd endast delvis harmoniserar det aktuella området och överlämnar till medlemsstaterna att själva reglera återstående del. I dessa fall är bestämmelserna tillämpliga vad gäller det icke-harmoniserade området.

EU via en eller flera förordningar eller direktiv har beslutat om gemensamma regler för vissa varor eller vissa aspekter av varor. Varor som uppfyller de regler genom vilka harmonisering har skett får inte hindras från att säljas fritt inom EU. Syftet med gemensamma regler är främst att eliminera handelshinder som följer av olikheter mellan nationella regelverk.

Enligt artikel 34 i EUF-fördraget är det inte tillåtet att införa kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder som med motsvarande verkan begränsar den fria varurörligheten mellan EU-medlemsstaterna. Det finns trots förbudet visst utrymme för medlemsstaterna att införa eller behålla nationella bestämmelser som hindrar den fria rörligheten.¹¹ En grundförutsättning är att det finns ett legitimt, icke-ekonomiskt, skyddsintresse som motiverar bestämmelserna. Bestämmelserna måste dessutom vara lämpliga, proportionerliga och respektera EU:s grundläggande rättsprinciper.

Skyddet av människors liv och hälsa intar en särställning bland de skyddsintressen som kan motivera en inskränkning av den fria varurörligheten. EU-domstolen har i flera domar slagit fast att medlemsländerna har rätt att införa eller behålla nationella regler som skapar en särskilt hög skyddsnivå för folkhälsan och som är riskminimerande, under förutsättning att reglerna kan betraktas som lämpliga och proportionerliga.

Att en nationell skyddsåtgärd är lämplig och proportionerlig innebär dels att åtgärden måste kunna uppnå sitt eftersträvade mål, dels att åtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Därutöver måste den, i jämförelse med andra möjliga skyddsåtgärder, utgöra den åtgärd som i minst utsträckning begränsar den fria varurörligheten.

Medlemsländerna har bevisbördan för att lägga fram underlag som styrker att en skyddsåtgärd är legitim, lämplig och proportionerlig. När det gäller bevisning i samband med nationell reglering av varor som kan medföra fara för människors liv eller hälsa blir även försiktighetsprincipen aktuell. Försiktighetsprincipen innebär att medlemsstaterna kan vidta skyddsåtgärder utan att ha ett uttömmande eller slutligt beslutsunderlag.

¹¹ Se artikel 36 i fördraget och EU-domstolens praxis kring s.k. tvingande hänsyn.

5.4.3 Anmälningsskyldighet enligt EU:s anmälningsdirektiv

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster (anmälningsdirektivet)¹² ska medlemsstaterna, med vissa undantag, anmäla alla utkast till nya tekniska föreskrifter till kommissionen.

Enligt artikel 1 f) avses med begreppet tekniska föreskrifter bl.a. förbud mot tillverkning, import, försäljning eller användning av en vara. Syftet med anmälningsplikten för tekniska föreskrifter är att medlemsstaterna ska bli involverade i en regleringsdialog med kommissionen och andra medlemsstater; ett sorts europeiskt remissförfarande. Detta remissförfarande ska förebygga att nya nationella tekniska föreskrifter skapar omotiverade hinder för den fria rörligheten.

I normalfallet måste en medlemsstat enligt artikel 6.1–6.5 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 som är reglerat i artikel 6.7.

Detta skyndsamma förfarande är tillämpligt då en medlemsstat på grund av allvarliga och oförutsedda händelser som gäller bl.a. folkhälsan måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta dem och sätta dem i kraft, i vilket fall frysningsperioden inte gäller. Medlemsstaten ska då i anmälan av utkastet till kommissionen åberopa brådskande skäl och särskilt ange varför det brådskar.

I artikel 6.7 anges vidare att kommissionen så snart som möjligt ska yttra sig kring om den anser att det var berättigat att använda det brådskande förfarandet. Vid missbruk av förfarandet ska kommissionen vidta lämpliga åtgärder. Den kan däremot inte fatta beslut om att i det enskilda fallet godta eller neka brådskande behandling.

¹² Direktivet är en kodifiering av direktiv 98/34/EG och är genomfört i förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Regeringskansliet anmäler anmälningspliktiga utkast till lagar och förordningar i enlighet med dess interna cirkulär (EU-cirkulär 8).

5.4.4 Anmälningsskyldighet enligt EU:s förordning om ömsesidigt erkännande

I 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 (förordningen om ömsesidigt erkännande) finns bestämmelser som syftar till att skapa ett formellt och enhetligt förfarande för medlemsstaternas tillämpning av den, genom EU-domstolens praxis, skapade principen om ömsesidigt erkännande. Ömsesidigt erkännande är ett verktyg för att tillgodose den fria rörligheten för varor på den inre marknaden och principen tillämpas på produkter som inte omfattas av harmoniserad EU-lagstiftning eller produktaspekter som faller utanför sådan lagstiftnings tillämpningsområde.

I artikel 2.1 anges att förordningen ska tillämpas på administrativa beslut som riktar sig till ekonomiska aktörer och som fattas eller avses att fattas på grundval av en teknisk regel avseende alla produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat. Detta gäller under förutsättning att beslutet, direkt eller indirekt, innebär ett förbud mot att produkten eller produkttypen släpps ut på marknaden, innebär att det krävs ändring eller ytterligare provning av produkten eller produkttypen innan den kan släppas ut på eller vara kvar på marknaden, eller innebär ett återkallande av produkten eller produkttypen från marknaden. Med tekniska regler avses i artikel 2.2 alla nationella föreskrifter som inte är föremål för harmonisering på EU-nivå och som bl.a. förbjuder saluföring av en produkt eller en produkttyp.

När en myndighet avser att fatta ett administrativt beslut riktat mot en ekonomisk aktör (t.ex. tillverkaren eller distributören), t.ex. ett beslut om förbud mot att sälja produkten i landet, ska myndigheten enligt artikel 6.1 skriftligen meddela aktören om sin avsikt och skälen för beslutet. Skälen ska innehålla tekniska eller vetenskapliga belägg för att det finns ett legitimt skyddsintresse och att beslutet är proportionerligt. Den ekonomiske aktören ska ges minst tjugo arbetsdagar för att lämna sina synpunkter på det avsedda beslutet. Myndigheten ska därefter, efter att ha beaktat de eventuella synpunkter aktören fört fram, enligt artikel 6.2 meddela sitt beslut till aktören och kommissionen inom normalt tjugo arbetsdagar efter det

att fristen för att lämna synpunkter löpt ut. Beslutet ska kunna överklagas av den ekonomiske aktören.

Det finns vissa möjligheter för medlemsstaternas myndigheter att under tillämpningen av det beskrivna administrativa förfarandet besluta enligt artikel 7 om ett tillfälligt försäljningsförbud avseende den aktuella produkten eller produkttypen. Ett tillfälligt försäljningsförbud är tillåtet om produkten eller produkttypen under normala eller rimligen förutsebara användningsförhållanden utgör en allvarlig säkerhets- och hälsorisk för användarna. Beslutet om tillfälligt försäljningsförbud, som ska vara möjligt att överklaga, måste omgående meddelas den ekonomiske aktören och kommissionen.

Förordningen om ömsesidigt erkännande ska inte tillämpas på vissa åtgärder som en medlemsstats myndigheter kan vidta med stöd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (produktsäkerhetsdirektivet), i Sverige genomfört i produktsäkerhetslagen. I fråga om produkter som *kan* vara farliga är det enligt produktsäkerhetsdirektivet fråga om åtgärder genom vilka en myndighet, under en utredningsfas, förbjuder att produkten levereras, erbjuds att levereras eller exponeras. I fråga om konstaterat farliga produkter är det fråga om åtgärder som förbjuder att produkten släpps ut på marknaden eller – om den redan finns på marknaden – tas bort från marknaden. Förordningen om ömsesidigt erkännande ska inte heller tillämpas på vissa åtgärder som en medlemsstats myndigheter vidtar i enlighet med EU-förordningar på livsmedelsområdet och foderområdet¹³.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet och Europaparlamentets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

6 Klassificeringsprocessen för narkotika och hälsofarliga varor

6.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven analysera möjligheterna att effektivisera det befintliga klassificeringssystemet 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.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det är värdefullt att redogöra för klassificeringsprocesserna för narkotika och hälsofarliga varor. Detta avsnitt innehåller kortfattade beskrivningar av klassificeringsprocesserna, av Folkhälsomyndighetens respektive Läke-medelsverkets interna processer och av arbetet med de kemiska analyserna. Beskrivningarna har tagits fram i samarbete med ansvariga myndigheter. Avsnittet innehåller också redogörelser för nätverk och projekt som är av betydelse för klassificeringsprocesserna. Utredningens överväganden och förslag avseende effektivisering av klassificeringsprocesserna presenteras i kapitel 10.

6.2 Klassificering av narkotika

Folkhälsomyndigheten har regeringens uppdrag att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel (förordning [2013:1020] med instruktion för Folkhälsomyndigheten). Läke-medelsverket ansvarar för de varor som är läkemedel eller som har potentiell medicinsk användning (förordning [2007:1205] med instruktion för Läke-medelsverket). I de fall någon av myndigheterna finner behov av att narkotikaklassificera en

substans föreslås detta till regeringen. Det är regeringen som fattar beslut i fråga om klassificering.

Enligt narkotikastrafflagen kan regeringen förklara att läkemedel och hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter ska vara narkotika, förutsatt att dessa inte är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige biträtt.

Efter regeringsbeslut om narkotikaklassificering med föregående notifieringsprocess 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 (anmälningdirektivet)¹ tas substansen upp i bilagan till förordning (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen) genom en förordningsändring med datum för ikraftträdande.² Bilagan upptog i oktober 2016 cirka 180 substanser.

Enligt 3 § narkotikakontrollförordningen ska Läkemedelsverket upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. Den samlade listan över narkotikaklassificerade substanser återfinns i Läkemedelsverkets författningssamling (Läkemedelsverkets föreskrifter om förteckningar av narkotika, LVFS 2011:10). I Läkemedelsverket förteckningar framgår vad som är narkotika enligt internationella överenskommelser och vad som är nationellt klassificerad narkotika.³

6.3 Internationell narkotikaförklaring

FN:s ekonomiska och sociala råds narkotikakommission (CND) sammanträder varje år i mars och kan då besluta om att uppta nya substanser i förteckningarna till 1961 års allmänna narkotikakonvention (narkotikakonventionen) och 1971 års konvention om psykotropa ämnen (psykotropkonventionen).⁴ CND kan även besluta om att t.ex. flytta en substans från en förteckning till en annan.

¹ Se avsnitt 5.4.

² Regeringen har i prop. 2015/16:157 om elektroniskt kungörande av författningar föreslagit att lagar och förordningar ska kungöras elektroniskt genom att Svensk författningssamling publiceras på en särskild webbplats. Detta kan komma att förkorta tiden mellan beslut och ikraftträdande.

³ Förteckningarna saknar dock självständig betydelse för vad som är att anse som narkotika.

⁴ Se avsnitt 5.2.

Europeiska unionens råd kan, i enlighet med rådets beslut 2005/387/RIF, besluta att medlemsstaterna ska införa kontrollmekanismer, motsvarande de i någon av FN:s konventioner, för en ny psykoaktiv substans.⁵

6.4 Klassificering av hälsofarliga varor

Folkhälsomyndigheten har även regeringens uppdrag att bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (förordning med instruktion för Folkhälsomyndigheten). På förslag från Folkhälsomyndigheten fattar regeringen beslut om vilka varor som ska regleras som hälsofarliga varor. Regeringen kan, som hälsofarliga varor, förklara 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. Lagen ska inte tillämpas på sådana varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller som är godkända som läkemedel inom EU.

Efter regeringsbeslut med föregående notifieringsprocess enligt anmälningsdirektivet om att klassificera en substans som hälsofarlig vara tas substansen upp i bilagan till förordning (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor genom en förordningsändring med datum för ikraftträdande. Bilagan upptog i oktober 2016 cirka 160 substanser.

6.5 Folkhälsomyndighetens klassificeringsarbete

Folkhälsomyndigheten bedriver kontinuerligt omvärldsbevakning genom att delta i nätverk och bevaka olika källor. Information inhämtas bl.a. genom följande nätverk och källor:

⁵ Se avsnitt 5.4.1.

- Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Sverige (NADiS),
- Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Skandinavien (Nordiska NADiS),
- Early Warning Advisory (EWA),
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC),
- Early Warning System (EWS),
- European information system and database on new drugs (EDND),
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction⁶ (EMCDDA),
- Drug Enforcement Administration (DEA),
- vetenskapliga databaser som Scifinder m.fl.,
- länkar inklusive internetforum om nya psykoaktiva substanser, och
- patentdata.

När Folkhälsomyndigheten får kännedom om en ny substans görs en första bedömning av om substansen kan komma att regleras som narkotika eller hälsofarlig vara. I sådant fall genomförs en fortsatt utredning av substansen.

Substanser som utreds eller har lämnats för framställan om klassificering till regeringen förs upp på en lista för substanser under utredning (utredningslistan) som administreras av Folkhälsomyndigheten. På denna lista återfinns också substanser som Folkhälsomyndigheten har yttrat sig om enligt lag (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser (förstörandelagen). Där upptas även missbrukssubstanser som förekommer på den svenska marknaden och som indikeras via internet, genom frågor och information från allmänheten, andra myndigheter och företag. Det kan också förekomma andra indikationer på missbruk. Substanser kan även placeras på utredningslistan efter analys av halvårsstatistik som görs inför varje NADiS-möte. Det kan också vara fråga om substanser som utreds för omklassificering, detta aktualiseras bl.a. i samband med internationell reglering om substansen sedan tidigare

⁶ Centrumet är ett EU-organ som har till huvuduppgift att ge EU och dess medlemsstater en objektiv överblick över EU:s narkotikasituation och narkotikaproblem samt bidra till en faktabaserad grund för narkotikadebatten. På svenska kallas det Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN).

inte är reglerad som narkotika. I oktober 2016 fanns det cirka 65 substanser på utredningslistan.

En prioritering av i vilken ordning substanserna ska utredas sker löpande genom avstämning med referensgruppen NADiS.

Vid utredningen sker ytterligare informationsinhämtning genom ovan angivna nätverk och källor, i första hand från bl.a. Nationellt forensiskt centrum (NFC), Tullverket, Rättsmedicinalverket (RMV), Giftinformationscentralen (GIC), information från den vetenskapliga litteraturen samt anekdotisk information (s.k. trip-rapporter) via internetforum som Flashback.

Därefter sammanställs ett klassificeringsunderlag⁷ med ett förslag som förankras och kvalitetsgranskas i en arbetsgrupp. De primära frågeställningarna är om underlaget ger stöd för rekommendationen enligt klassificeringsunderlaget, om rekvisiten för narkotika respektive hälsofarlig vara är uppfyllda samt om det finns skäl att föreslå att brådskande skäl ska åberopas enligt anmälningsdirektivet.

Beslut om framställan till regeringen om klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara fattas av Folkhälsomyndighetens generaldirektör.

Efter beredning av framställan inom regeringskansliet fattar regeringen antingen beslut om att substansen ska föras in i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen respektive upptas i bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller att inte reglera substansen. Om beslut fattas att reglera substansen uppdrar regeringen åt Kommerskollegium att anmäla detta till Europeiska kommissionen.

Om regeringen fattar beslut att föra in substansen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen uppdaterar Läkemedelsverket sina föreskrifter (LVFS 2011:10) om förteckning över narkotika i enlighet med förordningen.⁸

⁷ Klassificeringsunderlaget innehåller bl.a. följande rubriker; 1. Namn, gatunamn, synonymer, 2. Summaformel, kemisk struktur, 3. Fysikaliska data, 4. Framställning, 5. Verkningsmekanism, effekt, 6. Exponeringssätt, missbruksdos, 7. Kombinationsmissbruk, 8. Hälsorisker – individuella och folkhälsorisker, 9. Dokumenterad förekomst – medicinsk och industriell förekomst och rapporterad förekomst i Sverige, 10. Tillgänglighet, 11. Missbruksprofil och 12. Nuvarande kontrollstatus.

⁸ Efter att regeringen fattat beslut om att föra in en substans i bilagan tar det i normalfallet 12 dagar till dess att förordningen kommer från tryckeriet och blir offentlig. Därefter tar det normalt fyra veckor innan förordningsändringen träder i kraft.

6.5.1 Folkhälsomyndighetens organisation

Arbetet med klassificering av narkotika och hälsofarliga varor sker på Folkhälsomyndigheten vid Enheten för drogprevention. Enheten hör till avdelningen för kunskapsstöd. På enheten för drogprevention finns fyra utredare som arbetar med nya psykoaktiva substanser och hälsofarliga varor. Av dessa är två tjänster heltidstjänster, en tjänst är en halvtidstjänst och en tjänst är på 80 procents arbetstid.

Själva klassificeringsutredningarna bedöms motsvara två heltidstjänster. Övriga närliggande arbetsuppgifter t.ex. tillståndsgivning av vissa hälsofarliga varor, sakkunnigutlåtanden enligt förstörandelagen, tillsynsverksamhet, statistikrapportering, samordning av NADiS, rapportering till EMCDDA, arbete med EWS och medverkan i den internationella klassificeringsprocessen inom FN tillkommer utöver detta.

6.6 Läkemedelsverkets klassificeringsarbete

Läkemedelsverket bevakar och bedömer missbrukspotential hos substanser i godkända läkemedel på den svenska marknaden, vid ansökan om marknadsföringstillstånd av nya läkemedel samt vid ansökan om licensförskrivning. Information om upptäckt av en ny psykoaktiv substans kan också nå Läkemedelsverket via Folkhälsomyndigheten som vidarebefordrar signaler från bl.a. EMCDDA, NFC, Tullverket och GIC. Vid mottagande av dessa signaler görs en bedömning av om den nya psykoaktiva substansen har medicinsk användning eller potentiell medicinsk användning. Detta är nödvändigt för att så tidigt som möjligt kunna avgöra vilken myndighet som ansvarar för en eventuell utredning. Kännedom om en ny psykoaktiv substans kan också komma in till Läkemedelsverket genom en begäran om yttrande enligt 13 § förstörandelagen. Om en sådan begäran rör en ny psykoaktiv substans som inte har medicinsk eller potentiell medicinsk användning tar Läkemedelsverket kontakt med Folkhälsomyndigheten och överför ärendet enligt överenskommelse.

Om den nya psykoaktiva substansen bedöms ha medicinsk användning eller potentiell medicinsk användning gör Läkemedelsverket en första bedömning av om substansen kan komma att regleras som narkotika och avger ett yttrande därom som publiceras på

Läkemedelsverkets hemsida. Om substansen i det skedet inte kan tänkas komma att narkotikaförklaras kan den, vid behov, fortsätta bevakas. Om substansen kan komma att narkotikaförklaras, startas en utredning.

Vid utredning samlar Läkemedelsverket in information från bl.a. representanter i NADiS (Tullverket, NFC, RMV, GIC m.fl.), vetenskaplig litteratur och patent, internationella myndigheter (t.ex. EMCDDA, UNODC och utländska systemmyndigheter) och anekdotisk information på nätet (s.k. trip-rapporter). Läkemedelsverket sammanställer därefter ett klassificeringsdokument. Om underlaget bedöms styrka narkotikaförklaring, kvalitetssäkras det först i en arbetsgrupp och sedan i Läkemedelsverkets övergripande kvalitets-säkringsgrupp som är rådgivande till Läkemedelsverkets generaldirektör. I annat fall fortsätter Läkemedelsverket att bevaka ämnet. Vid behov kan underlaget kompletteras efter ytterligare utredning.

Beslut om framställan till regeringen om narkotikaförklaring fattas av Läkemedelsverkets generaldirektör.

Efter beredning av framställan i regeringskansliet fattar regeringen antingen beslut om att substansen ska föras in i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen eller att inte föra in substansen. Om regeringen fattar beslut att föra in substansen uppdras åt Kommerskollegium att anmäla detta till kommissionen. Om regeringen fattar beslut att föra in substansen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen uppdateras Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2011:10) om förteckningar över narkotika i enlighet med förordningen.

Om regeringen fattar beslut att inte föra in substansen fortsätter Läkemedelsverket i normala fall att bevaka substansen.

6.6.1 Läkemedelsverkets organisation

Arbetet med klassificering av narkotika sker på Läkemedelsverket inom verksamhetsområdet Tillsyn. Totalt sett arbetar fem personer i olika omfattning med narkotikarelaterade ärenden, där tillståndsgivning och tillsyn av tillståndsinnehavare utgör den största arbetsmängden.

Behov av utredning av substanser med medicinsk användning för eventuell narkotikaklassificering varierar stort över tid. Två utredare har som uppgift att en del av sin arbetstid bevaka, samla in och

utreda substanser för eventuell narkotikaklassificering. En grov uppskattning är att bevakning och utredning av substanser tillsammans med närliggande arbetsuppgifter såsom att lämna yttranden enligt förstörandelagen motsvarar en halv heltidstjänst.

6.7 Kemiska analyser

När ett material beslagtas av Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen, eller när ett material på annat sätt kommer en myndighet till handa, utförs en kemisk analys av materialet som en del av en eventuell brottsutredning eller som en del av klassificeringsprocessen. En kemisk analys sker också vid misstanke om drog-rattfylleri och ringa narkotikabrott, dödsfall samt vissa sjukvårdsfall som kan antas ha samband med drogmissbruk.

Polismyndigheten (genom NFC), Tullverkets laboratorium och Läkemiddelsverkets laboratorium utför kemiska analyser av icke-biologiska material (t.ex. pulver, tabletter och växtmaterial). Kemiska analyser i biologiska material (t.ex. blod och urin) utförs av RMV och Karolinska Institutet (KI) (genom samarbetsprojektet STRIDA⁹). Kemiska analyser vid dödsfall utförs av RMV.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av arbetet med analyser av de olika typerna av material (biologiska och icke-biologiska) samt några av de utmaningar som finns vid de olika analyserna.

6.7.1 Kemiska analyser av icke-biologiska material

Inledande rutinanalyser

När icke-biologiska material kommer in till ett laboratorium för analys måste de betraktas som helt okända material med okända substanser även om materialet ibland har en märkning. Materialet analyseras initialt med hjälp av laboratoriets rutinanalys för att få fram information som är karaktäristisk för varje enskild substans. Utifrån denna information går det normalt att avgöra vilken substans materialet består av. Hur rutinanalysen ser ut i detalj skiljer sig till viss del åt mellan de olika laboratorierna, men gemensamt för alla är att en

⁹ Se mer nedan i avsnitt 6.8.2.

sökning görs mot referensbibliotek som innehåller information om redan kända substanser. Erhålls en överensstämmande träff vid sökning i referensbiblioteket anses den okända substansen i provet identifierad.

Om ingen träff erhålls vid sökning i referensbiblioteket kan materialet bestå av en hittills oidentifierad substans. I sådana fall måste en strukturutredning utföras för att fastställa den okända substansens kemiska struktur. Om en kvalitetskontrollerad referenssubstans finns kommersiellt tillgänglig kan en sådan eventuellt köpas in som alternativ till en strukturutredning. Detta förutsätter att det finns en misstanke om den okända substansens identitet.

Strukturutredningar

En strukturutredning utförs för att fastställa den okända substansens kemiska struktur. Vid en sådan utredning analyseras materialet med flera olika analystekniker vilka ger olika typer av information om den okända substansen. För att fastställa den okända substansens kemiska struktur måste erfarna kemister göra en sammanvägd tolkning av den information som framkommer med hjälp av de olika analysteknikerna. Man kan säga att kemisten lägger ett pussel med hjälp av all tillgänglig information. Utmärkande för strukturutredningar är att här krävs avancerade analysinstrument samt hög-utbildad personal.

I dagsläget har NFC och Läkemedelsverket möjlighet att utföra strukturutredningar. Joint Research Centre (JRC)¹⁰ i Ispra, Italien, utför också denna typ av analyser åt EU:s medlemsstater. Tullverkets laboratorium samarbetar till största del med NFC, men har även anlitat JRC.

När strukturutredningen är utförd och en substans kemiska struktur är fastställd, kan den läggas in i laboratoriets referensbibliotek. Substansen rapporteras också till Folkhälsomyndigheten som rapporterar den vidare till EMCDDA. Andra laboratorium inom NADiS informeras också och i de fall det finns tillräckligt med material kan övriga laboratorier erhålla detta som referensmaterial.

¹⁰ JRC är kommissionens forsknings- och kunskapscenter.

6.7.2 Kemiska analyser i biologiska material

Biologiska provmaterial som kommer in till laboratoriet består till största delen av blod eller urin. Vid intag av droger finns ofta små mängder av den drog som intagits i blodet och urinen. En kemisk analys görs för att identifiera vilken substans det rör sig om. För de syntetiska cannabinoiderna återfinns sällan den ursprungliga substansen i urinen. Detta beror på att kroppen har brutit ner den ursprungliga substansen till s.k. metaboliter, vilket är substanser som bildas när den ursprungliga substansen bryts ner i kroppen.

Kemiska analyser i biologiska material ställer höga krav. Det krävs avancerad utrustning och högutbildad personal, dels för att hantera utrustningen, dels för att utveckla analysmetoder. Vilken typ av analys som utförs skiljer sig åt beroende på vilken slags material det är och varifrån det kommer. Det är t.ex. stor skillnad på blod- och urinprover från levande respektive avlidna. De olika typerna av provmaterial kräver olika provberedning före analys. Dessutom finns det skillnader i vilken mängd man kan hitta den ursprungliga substansen i de olika materialen.

Frågeställningarna för de olika proverna varierar också, och eftersom frågeställningen avgör vilken typ av analys som görs innebär detta att alla material inte genomgår samma analys. Begäran om analys av psykoaktiva substanser i biologiska material kan gälla utredning av eget bruk av narkotika, drograttfylleri eller förgiftning, avsiktlig eller oavsiktlig. Analys av psykoaktiva substanser görs också vid oklara dödsfall. Vilket material som skickas in i ett enskilt ärende beror på vilket misstänkt brott det rör sig om och vilket lagrum som finns för provtagning i det enskilda ärendet.

En stor del av proverna genomgår en typ av analys som i de flesta fall inte har någon eller mycket liten möjlighet att detektera psykoaktiva substanser om det inte har efterfrågats specifikt av polisen. Vid dödsorsaksutredningar är sannolikheten större att förekomst av psykoaktiva substanser fångas upp eftersom man där alltid letar bredare i alla prover.¹¹ Förutsättningen är dock att referensmaterial finns.

¹¹ RMV screenade för fler än 200 nya psykoaktiva substanser under 2014. Socialstyrelsen (2016) s. 20. Enligt uppgift från RMV screenas numera för fler än 300 substanser.

6.7.3 Utmaningar vid arbetet med kemiska analyser

Referensmaterial

Gemensamt för kemiska analyser i biologiska och icke-biologiska material är att det ofta är svårt att få tillgång till kvalitetskontrollerade referenssubstanter, speciellt då nya substanser kontinuerligt dyker upp i missbrukssammanhang.

Det är ett absolut krav att det finns en referens att jämföra med vid analysen för att en substans ska kunna detekteras. Kvalitetskontrollerade referenssubstanter finns inte alltid kommersiellt tillgängliga från kvalitetssäkrade företag vid den tid en ny substans börjar missbrukas (eller säljas) vilket gör att laboratorierna ofta saknar referenssubstanter. Även om en substans finns att köpa kommersiellt från ett kvalitetssäkrat företag kan det i vissa fall ta flera månader att få tillgång till substansen på grund av import- och exporttillstånd, speciellt om substansen är narkotikaklassificerad i det land där den säljs eller köps.

Det kan räcka att ett laboratorium tar del av ett identifierat beslag av en substans från ett annat laboratorium för att analysdata ska kunna läggas in i ett referensbibliotek. För att avgöra om en substans kan ha bidragit till ett dödsfall vill man i regel däremot kunna göra en koncentrationsbestämning och då krävs en kvalitetskontrollerad referens.

Kemiska analyser i biologiska material

För kemiska analyser i biologiska material är det också viktigt att ha referensmaterial på metaboliter. Tillgång till metaboliter är särskilt viktigt för syntetiska cannabinoider. Detta eftersom det bara är metaboliterna som finns i urinen vid intag av syntetiska cannabinoider. Tillgången på kvalitetskontrollerade referenssubstanter för metaboliter är ännu mer begränsad än tillgången på psykoaktiva substanser. För att kunna tillverka metaboliterna kommersiellt och sälja dem som referenssubstanter är det nödvändigt att veta vilken typ av metaboliter som bildas av den aktuella psykoaktiva substansen. Metaboliter identifieras genom djurförsök eller med hjälp av enzymer i provrör.

Kemiska analyser av icke-biologiska material

När det gäller strukturutredningar vid analys av icke-biologiska material kan de kemiska substanserna vara svåra att analysera om materialet inte är rena och materialmängderna små. En strukturutredning kan också ta olika lång tid beroende på hur komplex strukturen är, det kan ta allt från en vecka till flera månader. Strukturutredningar kräver dessutom tillgång till avancerad utrustning och högutbildad personal.

6.8 Nätverk och projekt

6.8.1 Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige

Nätverket NADiS skapades på initiativ av Statens folkhälsoinstitut (numera Folkhälsomyndigheten)¹² i november 2000 och sedan dess har även dansk, norsk, finsk och isländsk medverkan etablerats (Nordiska-NADiS). Folkhälsomyndigheten administrerar NADiS genom att hålla i ordförandeskapet och bidra med sekreterare.

Syftet med NADiS är att tidigt upptäcka, samla in och utbyta information om nya psykoaktiva substanser och det sätt droger används enskilt eller i blandning med t.ex. läkemedel samt att dela med sig av erfarenheter.

Svenska NADiS

NADiS är en frivillig referensgrupp som träffas tre–fyra gånger per år. Vid dessa tillfällen rapporteras nya substanser som har dykt upp på marknaden (via beslag, fall hos sjukvård, dopningsfall och omvärldsbevakning). Under mötena diskuteras om någon av substanserna uppfyller rekvisiten för narkotika och/eller hälsofarlig vara och därför bör utredas inför en eventuell klassificering. NADiS använder utöver de fysiska mötena också en webb-lösning för utbyte av information och statistik.

¹² Folkhälsomyndigheten bildades den 1 januari 2014 och övertog då de uppgifter som de avvecklade myndigheterna Smittskyddsinstitutet och Statens folkhälsoinstitut tidigare ansvarade för.

NADiS består av representanter från:

- RMV,
- Tullverket,
- Tullverkets laboratorium,
- Polismyndigheten genom NFC och Nationella Operativa Avdelningen (NOA),
- Läkemedelsverket, Enheten för kontroll av läkemedelsprodukter och narkotika,
- Livsmedelsverket,
- Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm,
- Kriminalvården,
- Giftinformationscentralen,
- Farmakologiska laboratoriet, Klinisk farmakologi,
- Dopinglaboratoriet vid Karolinska Universitetssjukhuset,
- Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), och
- Folkhälsomyndigheten, Enheten för Drogprevention.

NADiS medverkar vid beslut om prioriteringar av utredningar av nya psykoaktiva substanser och utgör ett stöd i Folkhälsomyndighetens klassificeringsutredningar gällande behovet av narkotikaklassificering av varor som inte har potentiell medicinsk användning samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. NADiS bidrar också till Läkemedelsverkets bevakning av behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som utgör läkemedel eller varor som har potentiell medicinsk användning. NADiS medverkar även med att bidra med information gällande allvarliga förgiftningar orsakade av nya psykoaktiva substanser till EWS. Formellt har Folkhälsomyndigheten uppdraget att rapportera till EWS.¹³

¹³ Se 3 § 13 samt 16 § Folkhälsomyndighetens instruktion där det bl.a. anges att Folkhälsomyndigheten ska bevaka och utreda behovet av att narkotikaklassificera nya psykoaktiva substanser samt rapportera till EWS. Folkhälsomyndigheten är national focal point för Sveriges räkning.

Nordiska-NADiS

Sedan några år tillbaka ingår även Danmark, Norge, Finland och Island i samarbetet kring NADiS. Syftet är att i ett nordiskt perspektiv bredda kunskapen och kompetensen. Nätverket utbyter information om nya substanser, redan kända substanser samt förändringar i drogmissbruk. De respektive ländernas lagstiftning på området diskuteras också. Fokus ligger på narkotika men även läkemedelsmissbruk inkluderas. Nordiska-NADiS underlättar också de nordiska ländernas förpliktelser i EWS-samarbetet. Nordiska-NADiS arbetar främst via en webbsida men träffas cirka en gång per år för ett administratörsmöte där situationen för respektive land presenteras och diskussioner om hur arbetet fungerar förs.

Nordiska-NADiS består av representanter från:

- Norge: Norska institutet för alkohol- och drogforskning (SIRUS),
- Danmark: Sundhedsstyrelsen,
- Finland: Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea),
- Island: Hälsoinspektionen för hälsa, och
- Sverige: Folkhälsomyndigheten, Enheten för Drogprevention.

6.8.2 STRIDA-projektet

Karolinska Universitetslaboratoriet (KUL) och KI tillsammans med GIC bedriver sedan 2010 projektet STRIDA (Samverkan kring Toxicitetsutredning och Riskbedömning av InternetDroger baserat på laboratorieAnalyser) som studerar internetdrogers förekomst och farlighet. Förgiftningsfall från akutmottagningar och intensivvårdsavdelningar i hela landet som misstänks bero på internetdroger bekräftas analytiskt genom blod- och urinprover och information om kliniska symtom och behandlingseffekter sammanställs och utvärderas.¹⁴

Sjukvården har genom projektet kostnadsfritt kunnat analysera prover från patienter som sökt vård efter akut förgiftning av nya

¹⁴ Enligt uppgift från GIC har sedan projektstarten fler än 3 000 förgiftningsfall från hela landet utretts inom STRIDA-projektet. Majoriteten av fallen berör tonåringar och unga vuxna (15–30 år) och hittills yngsta patienten var endast 11 år. Intresset från sjukvården att delta och bidra med prover har varit stort och har ökat med åren.

psykoaktiva substanser. GIC tillhandahåller via telefon behandlingsråd och riskbedömning av akuta förgiftningar till allmänhet och till läkare vid akutmottagningar och intensivvårdsavdelningar över hela landet dygnet runt. Vid konsultation med GIC erbjuds deltagande i STRIDA-projektet vid förgiftningsfall som misstänks ha orsakats av nya psykoaktiva substanser. Blod- och urinprov (och ibland drogmaterial) skickas till KUL där förgiftningsdrogen bekräftas analytiskt. Provsvaren kopplas samman med information om patientens kliniska symtom och behandling som har dokumenterats av GIC samt i sjukhusjournaler från vårdtillfället.

6.8.3 EU:s Early Warning System

Det europeiska systemet för tidig varning, EU:s Early Warning System (EWS), infördes 1997 och verkställs av EMCDDA och Europol.¹⁵ Det är ett multidisciplinärt nätverk som samlar in, bedömer och snabbt sprider information om nya droger och produkter som innehåller dessa droger.

Enligt rådets beslut 2005/387/RIF av den 10 maj 2005 om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen ska varje medlemsstat genom dess nationella enhet inom Europol och dess företrädare i Reitox-nätverket¹⁶ informera Europol och EMCDDA om nya psykoaktiva ämnen som den upptäckt. Europol och EMCDDA vidarebefordrar informationen till varandra och till de nationella enheterna inom Europol och företrädare för Reitox-nätverket samt kommissionen och European Medicines Agency (EMA).¹⁷ Nätverket förmedlar ständigt information om nya ämnens eventuella hälsoeffekter och via nätverket rapporteras halvårsvis de mängder av ämnena i fråga som tillsynsmyndigheterna har beslagtagit.

Om EMCDDA och Europol bedömer att informationen som medlemsstater sänt in kräver mer utredning och analys, presenteras

¹⁵ Rådets beslut 97/396/RIF: Gemensam åtgärd av den 16 juni 1997 beslutad av rådet på grundval av artikel K3 i Fördraget om Europeiska unionen om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av syntetiska droger.

¹⁶ Réseau Européen d'Information sur les Drogues et les Toxicomanies.

¹⁷ Informationen ska innehålla uppgifter om tillverkning, smuggling och användning av substansen, hälsoeffekter, skador och dödsfall inklusive information om eventuell medicinsk användning.

informationen i form av en gemensam rapport, som lämnas in till rådet, EMA och kommissionen. EMA lämnar i sin tur information till EMCDDA och Europol huruvida ett läkemedel innehållande den nya psykoaktiva substansen har beviljats godkännande för försäljning, om en ansökan om godkännande för försäljning har lämnats in eller om ett tidigare godkännande för försäljning har upphävts.

Rådet kan på basis av den gemensamma rapporten begära en bedömning av de risker, inbegripet hälso- och sociala risker, som orsakas av användning, framställning av och olaglig handel med den nya psykoaktiva substansen, inblandning av organiserad brottslighet och möjliga konsekvenser av kontrollåtgärder. Riskbedömningen ska resultera i en riskbedömningsrapport. Utifrån denna riskbedömning kan kommissionen lägga fram ett initiativ för rådet om att ämnet ska underställas kontrollåtgärder. Om rådet med kvalificerad majoritet beslutar att ämnet ska omfattas av kontroll ska medlemsstaterna genomföra beslutet i sin egen lagstiftning ett år från dagen för beslutet.¹⁸

Det förfarande som leder till att ett ämne ska omfattas av kontroll i alla medlemsstater inleds vanligtvis inte genast efter det första meddelandet om ämnet, utan först när ämnet har spritt sig och det har visat sig vara farligt. Inom ramen för varningssystemet har det sedan 1995 påträffats över 560 olika ämnen till och med 2015, varav 380 har rapporterats efter 2010. På EU-nivå har det fattats beslut om kontrollåtgärder för 17 av de anmälda ämnena.¹⁹

Omarbetning av rådets beslut 2005/387/RIF

Kommissionen la den 11 juli 2011 fram en rapport om hur rådets beslut 2005/387/RIF om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av nya psykoaktiva ämnen fungerar.²⁰ I rapporten konstaterades att rådets beslut är ett användbart instrument men att det inte är tillräckligt med hänsyn till omfattningen och komplexiteten av problemet.

¹⁸ De beslut som fattas på EU-nivå innebär inte att ämnet måste klassificeras som narkotika. Det räcker att ämnet underkastas kontrollåtgärder som uppfyller miniminivåerna i rådets rambeslut 2004/757/RIF.

¹⁹ EMCDDA (2016 a) s. 30.

²⁰ KOM (2011) 430 slutlig.

Den 29 augusti 2016 lämnade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1920/2006 vad gäller informationsutbyte, system för tidig varning och riskbedömningsförfarande avseende nya psykoaktiva ämnen.²¹ Förslaget till förordningsändring ska läsas tillsammans med förslaget till direktiv om ändring av rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel vad gäller definitionen av narkotika. Det nya förslaget syftar till att ytterligare stärka EWS och riskbedömning av nya psykoaktiva ämnen genom att effektivisera och påskynda datainsamling och förfaranden för bedömning. Kommissionens förslag är en del av den nya strategi som Europaparlamentet och rådet kommit överens om för att påskynda förhandlingarna om paketet med lagstiftningsförslag om nya psykoaktiva substanser. Förhandlingar avseende det nya förslaget har påbörjats i Horisontella Narkotikagruppen.

²¹ COM (2016) 547 final.

7 Internationell utblick

7.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för hur regleringen avseende missbrukssubstanser, inklusive nya psykoaktiva substanser, är utformad i Danmark, Norge, Tyskland, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Slovakien och USA. Regleringen i Finland redogörs för särskilt i kapitel 9.

I urvalet av vilka länder som är lämpliga att studera har beaktats att länderna har hanterat problemen med nya psykoaktiva substanser på olika sätt. Exempel på lösningar är att effektivisera den befintliga klassificeringsprocessen, att införa ett brådskande klassificeringsförfarande, att reglera grupper av substanser i stället för specifika substanser (s.k. generisk klassificering), att reglera nya psykoaktiva substanser i en särskild reglering, att införa administrativa regler och sanktioner, m.m.

När jämförelser görs mellan olika länder bör det alltid beaktas att det kan finnas skillnader mellan ländernas rättssystem och mer specifikt mellan utformningen av klassificeringsprocesserna liksom de administrativa systemen.

Arbetet med den internationella jämförelsen har bedrivits främst genom undersökning av lagstiftning och i förekommande fall förarbeten samt övrig information från officiella webbplatser. Denna undersökning har kompletterats med skriftliga frågor till företrädare för de departement som ansvarar för aktuella frågor i respektive land. Skrivelserna har besvarats av tjänstemän på departementen eller, i vissa fall, av tjänstmän på ansvariga myndigheter.¹ Vad gäller materialinsamlingen i övrigt bör beaktas att materialet funnits tillgängligt

¹ De svar som lämnats representerar alltså inte någon officiell ståndpunkt från de berörda ländernas sida.

på originalspråk, i något fall kompletterat av mer eller mindre officiella översättningar till engelska. Översättningarna som återfinns nedan är utredningens egna översättningar.

Internationella jämförelser förekommer även i andra kapitel i samband med att specifika frågeställningar behandlas.

7.2 Danmark

Den danska narkotikalagstiftningen möjliggör reglering av ämnen genom uppräknig av specifika ämnen och, sedan 2012, även grupper av ämnen, dvs. genom generiska definitioner (se avsnitt 8.2.2 för en beskrivning av, och ett exempel på, generiska definitioner). Av 1 § *bekendtgørelse af lov om euforiserende stoffer*² framgår att Sundheds- og ældreministeren är bemyndigad att besluta att ämnen, inklusive grupper av ämnen, inte får finnas i landet utan tillstånd. En sådan reglering förutsätter att ämnena, enligt internationella konventioner eller enligt Sundhedsstyrelsens bedömning, utgör en särskild fara med anledning av de euforiserande egenskaper som ämnena har, eller kan antas ha.³

Vilka preparat som omfattas av den danska narkotikalagstiftningen framgår av *bekendtgørelse om euforiserende stoffer*⁴. Med euforiserende stoffer avses enligt 1 § bl.a. de ämnen, växter och droger som är förtecknade i bekendtgørelsens bifogade listor A, B, C, D och E. Begreppet omfattar också eventuella salter och enkla derivat med euforiska effekter av nämnda ämnen, till exempel estrar och etrar, oavsett om substanserna, deras salter eller derivat är helt rena, om de är helt eller delvis syntetiskt framställda, eller naturligt förekommande. Lista A omfattar preparat som över huvud taget inte får finnas i landet (t.ex. kat och heroin). Lista B, D och E omfattar preparat som bara får användas för medicinska och vetenskapliga ändamål (t.ex. amfetamin och MDMA). På lista B finns sedan juli 2012 flera generiska definitioner, däribland ämnesgrupperna katinon-, fenetylamin-, och tryptamingruppen. Lista C omfattar preparat som bara omfattas av narkotikastrafflagarna om de inte är framställda som läkemedel (t.ex. kodein).

² LBK nr 715 af 13/06/2016.

³ Från denna huvudregel finns dock ett antal undantag.

⁴ BEK nr 557 af 31/05/2011.

Bestämmelser om olovlig befattning med ämnena finns i *bekendtgørelse af lov om euforiserende stoffer* och i *bekendtgørelse af straffeloven*⁵.

I avsnitt 8.4 redogörs för de överväganden som gjordes i samband med införandet av de generiska definitionerna i den danska narkotikalagstiftningen.

7.3 Norge

Sedan 2013 möjliggör den norska narkotikalagstiftningen reglering av ämnen genom uppräknig av både specifika ämnen och grupper av ämnen, dvs. genom generiska definitioner. Narkotika definieras i norsk rätt i 3 § *forskrift om narkotika*⁶ som

- a) ämnen, grupper av ämnen, droger, växter och svampar som anges i narkotikalistan, jfr 4 §
- b) salter, stereoisomerer, estrar och etrar av de ämnen eller grupper av ämnen som anges i narkotikalistan, förutsatt att ämnena har eller kan antas ha, psykoaktiv effekt
- c) blandningar (flytande, i fast eller i gasform) med innehåll som avses i punkt a) eller b).

Med psykoaktiv effekt avses effekt på det centrala nervsystemet i form av stimulerande eller dämpande effekt med minst en av följande verkningar; hallucinationer, störningar i motoriska funktioner, tänkande, beteende, perception eller sinnesstämning.

Med blandningar avses lösningar, utspädningar, extrakt, koncentrat, tinkturer och produkter av något slag, inklusive farmaceutiska preparat, samt bearbetade former av aktuella ämnen, droger, växter och svampar, under förutsättning att bearbetningarna inte leder till en kemisk förändring av ämnena.

I 4 § *forskrift om narkotika* framgår bl.a. att i narkotikalistan anges de ämnen, växter och droger som omfattas av 1961 års allmänna konvention om narkotika eller 1971 års konvention om psykotropa ämnen. Andra ämnen, grupper av ämnen, droger, växter och svam-

⁵ LBK nr 1052 af 04/07/2016.

⁶ FOR -2013-02-14-199.

par kan uppföras om de har, eller kan antas ha, liknande effekt som de ämnen, växter och droger som omfattas av konventionerna.

I narkotikalistan uppräknas de ämnen och grupper av ämnen som omfattas av narkotikaregleringen. I listan finns tio grupper av ämnen upptagna; däribland katinon-, fenetylamin-, och tryptamin-gruppen.

Bestämmelser om olovlig befattning med narkotika finns i *straffeloven*⁷ och i *lov om legemidler m.v.*⁸.

I avsnitt 8.4 redogörs för de överväganden som gjordes i samband med införandet av de generiska definitionerna i den norska narkotikalagstiftningen.

7.4 Tyskland

Narkotika definieras i den tyska narkotikalagstiftningen *Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln* eller *Betäubungsmittelgesetz* (BtMG) som substanser och preparat förtecknade i lagens bilagor I–III. Bilaga I omfattar narkotika som är förbjuden för handel och som heller inte får skrivas ut på recept. Bilaga II omfattar narkotika som är tillåten för handel men som inte får skrivas ut på recept. Bilaga III omfattar narkotika som är tillåten för handel och som får skrivas ut på recept.

Substanser och preparat kan förtecknas i bilagorna om det är nödvändigt 1) på grund av substansens effekter, särskilt dess beroendeframkallande effekter, 2) för att narkotika kan produceras av, eller vid användande av, substansen eller 3) med anledning av säkerheten eller kontrollen av handeln med narkotika eller andra ämnen eller preparat på grund av missbrukets omfattning och den indirekta eller direkta hälsofaran. I bilagorna uppräknas substanserna och preparaten individuellt. Uppräkning av grupper av ämnen, dvs. generiska definitioner, förekommer inte.

I brådskande fall, som rör säkerheten eller kontrollen av handel med narkotika, kan substanser eller preparat förtecknas som narkotika genom ett snabbare beslutsförfarande än normalt. Ett sådant förfarande är möjligt om det är nödvändigt på grund av missbru-

⁷ Lov om straff, LOV-2005-05-20-28.

⁸ LOV-1992-12-04-132.

kets omfattning och den indirekta eller direkta hälsofaran. Förfarandet kan inte tillämpas på substanser och preparat som är medicinska produkter. En reglering av substanser och preparat på detta brådskande sätt är giltig endast i ett år. Av den anledningen måste en sedvanlig klassificeringsprocess följa den brådskande regleringen. Om en ordinarie klassificering inte har skett när den brådskande regleringen upphör är substansen eller preparatet inte längre under kontroll.

Bestämmelser om olovlig befattning med narkotika finns i samma lag som narkotikadefinitionen, dvs. BtMG.

I syfte att effektivare kunna vidta rättsliga åtgärder avseende nya psykoaktiva substanser har ett förslag om en lag om bekämpning av spridningen av nya psykoaktiva substanser tagits fram. Enligt förslaget ska lagen tillämpas på nya psykoaktiva substanser, vilka ska anges i en bilaga till lagen. I bilagan ska grupper av substanser, dvs. generiska definitioner, kunna listas. Lagen syftar till att straffbelägga främst sådan hantering av nya psykoaktiva substanser som syftar till vidareöverlåtelse.⁹ Lagförslaget är fortfarande under behandling.

7.5 Storbritannien

Den huvudsakliga narkotikalagstiftningen i Storbritannien är *the Misuse of Drugs Act 1971* och till denna lag knutna författningar. De ämnen som omfattas av lagstiftningen framgår av bilagor till lagen. Ämnena är indelade i tre kategorier, A, B och C, främst baserade på ämnenas skadlighet. I kategori A förtecknas de ämnen som medför strängast straff vid ett olovligt förfarande (t.ex. heroin och kokain) medan kategori C medför de mildaste straffen (t.ex. temazepam). På bilagorna finns både individuellt uppräknade substanser, och grupper av substanser, dvs. generiska definitioner. Specifika substanser, som i och för sig ingår i en grupp av substanser men som ändå inte ska omfattas av regleringen, är normalt sett undantagna och specifikt uppräknade redan i den generiska definitionen. Klassificeringsprocessen enligt *the Misuse of Drugs Act* tar normalt fyra till fem månader.

⁹ Draft Act combating the dissemination of new psychoactive substances, Notification Number 2016/121/D.

Sedan 2011 är det möjligt att utfärda tillfälliga förbud (Temporary Class Drug Orders, TCDO). Genom sådana förbud kan substanser som orsakar särskild oro förbjudas upp till tolv månader. Det gäller substanser som missbrukas, eller troligen missbrukas, om missbruket har, eller kan ha en skadlig effekt.

I maj 2016 trädde *the Psychoactive Substances Act 2016* i kraft. Lagen omfattar substanser med oklar eller mindre skadlighet än de substanser som omfattas av *the Misuse of Drugs Act*. Av den anledningen utgör innehav inget brott. Lagen förbjuder tillverkning och spridning av alla psykoaktiva substanser som är avsedda att användas för deras psykoaktiva effekter. Med psykoaktiv substans avses en substans som kan ge psykoaktiva effekter på den människa som använder den, och som inte är undantagen regleringen. Med psykoaktiv effekt avses att substansen påverkar en persons mentala funktioner eller sinnesstämning genom att stimulera eller dämpa det centrala nervsystemet.

Det finns ingen sammanställning av de substanser som omfattas av regleringen. Det är i stället substansens effekt som avgör om den omfattas av regleringen. Ämnen som inte ska omfattas av regleringen är t.ex. alkohol och tobak, vissa läkemedel, koffein och viss kost.

7.6 Irland

Den huvudsakliga narkotikalagstiftningen i Irland är *the Misuse of Drugs Act 1977* och till denna lag knutna författningar. De ämnen som regleras genom lagen framgår av en förteckning. I förteckningen förekommer både individuellt listade ämnen och grupper av ämnen, dvs. generiska definitioner. Ytterligare ämnen kan, genom s.k. Declaration Orders, förklaras omfattas av lagens kontroll. Nivån av kontroll bestäms utifrån substansens missbrukspotential och terapeutiska eller andra användningsområden.

I syfte att komma åt handeln med oreglerade psykoaktiva substanser infördes *Criminal Justice (Psychoactive Substances) Act 2010*. Lagen syftar främst till att komma åt dem som är involverade i handel med nya psykoaktiva substanser och genom den kriminaliseras annonsering, försäljning, leverans, import och export av psykoaktiva ämnen om det sker med vårdslöshet, eller med vetskap om, att de är

till för mänsklig konsumtion. Med psykoaktiva substanser avses ett ämne, en produkt, en beredning, en växt, svamp eller naturlig organism som – när den konsumeras av en människa – har förmågan att a) stimulera eller dämpa det centrala nervsystemet hos personen, med hallucinationer som följd, eller en betydande störning i, eller signifikant förändring av, motorisk förmåga, tankeförmåga, beteende, uppfattningsförmåga, medvetenhet eller sinnesstämning, eller b) orsaka ett tillstånd av beroende, inklusive ett fysiskt eller psykiskt beroende.

Från lagen finns flera föreskrivna undantag. Ämnen som inte ska omfattas av regleringen är t.ex. alkohol och tobak, vissa läkemedel och viss kost. Lagen ska heller inte tillämpas på substanser som omfattas av the Misuse of Drugs Act.

7.7 Nederländerna

Den huvudsakliga narkotikalagstiftningen i Nederländerna är *Opiumwet (the Opium Act)*, vilken är en del av strafflagstiftningen. The Opium Act är indelad i två listor. Lista I omfattar droger som utgör en oacceptabel risk för användare och samhället (t.ex. heroin och kokain) och lista II omfattar droger som utgör en mindre allvarlig risk för användare och samhället (t.ex. cannabis). Substanser kan förtecknas på listorna om de bevisligen har en effekt på människors medvetande, om de kan skada hälsan om och när de används för mänsklig konsumtion, och om användandet kan skada samhället. Alla substanser förtecknas individuellt på dessa listor. Reglering av grupper av ämnen, dvs. generiska definitioner, förekommer inte.

Förutom de substanser som finns upptagna på lista I och II är även alla substanser som omfattas av internationella konventioner eller som är förbjudna på EU-rättslig nivå att anse som narkotika.

Genom en särskild reglering kan substanser förbjudas med hjälp av ett förfarande som tar mindre än 48 timmar. En sådan reglering förutsätter att det finns tillgänglig data som visar att den aktuella substansen är farlig. Det kan t.ex. röra sig om information som visar att substansen är psykoaktiv, att substansen leder till oönskade effekter hos användarna (t.ex. död eller andra effekter som leder till sjukhusvård) eller att substansen har en skadlig inverkan på samhället. Inom ett år måste en ordinarie reglering av ämnet ha ägt rum.

Inte heller genom detta särskilda förfarande är det möjligt att klassificera grupper av ämnen.

7.8 Slovakien

Slovariens huvudsakliga narkotikalagstiftning är *Zákon č. 139/1998 o omamných látkach, psychotropných látkach a prípravkoch*¹⁰. Narkotikalagstiftningen är tillämplig på beroendeframkallande ämnen, som narkotika, psykotropa ämnen och andra ämnen som kan medföra negativa effekter på det mentala tillståndet, självkontrollen, igenkänningsförmågan, eller på det sociala beteendet. De kontrollerade substanserna förtecknas individuellt i lagens bilaga 1, vilken innehåller tre olika kategorier. Reglering av grupper av ämnen förekommer inte.

Den ordinarie klassificeringsprocessen kan ta upp till två år men vid ett omedelbart behov finns det möjlighet att med ett brådskande förfarande klassificera substanser inom tre månader.

Strafflagstiftningen är tillämplig på de individuella ämnen som är förtecknade i bilaga 1 till ovan nämnda lag men sedan 2013 är det möjligt att begränsa vissa substansers utbud och distribution även genom administrativa förbud. Överträdelse av ett förbud kan föranleda vite. Möjligheten att meddela administrativa förbud infördes i syfte att kunna möta problemen med nya psykoaktiva substanser på ett mer effektivt sätt. Substanserna som kan hanteras på detta sätt finns förtecknade på en särskild lista (List of hazardous substances). En förutsättning för att en substans ska kunna tas upp på listan är att det finns en rimlig misstanke om missbruk och skadliga effekter. Substanser kan endast regleras på detta sätt i tre år. Skulle en substans fara för samhället bevisas kan en substans omklassificeras till någon av kategorierna i bilaga 1 i narkotikalagstiftningen.

¹⁰ Act No. 139/1998 Collection of laws on Narcotic Drugs, Psychotropic Matters and Substances.

7.9 USA

Den huvudsakligen narkotikalagstiftningen i USA är *Controlled Substances Act*. I en bilaga till lagen finns fem förteckningar där substanser listas utifrån medicinskt användningsområde, omfattning av missbruk och beroendeframkallande effekter. Lista I omfattar de substanser som anses farligast och lista V de substanser som anses minst farliga. Trots uppräkningslistorna är listorna inte uttömmande. Substanser kan omfattas av kontrollen även om de är analoga med de substanser som framgår av förteckning I och II. Av *Controlled Substance Analogue Act* framgår att med kontrollerade analoga substanser avses dels substanser med en kemisk struktur som väsentligen liknar strukturen hos en substans i förteckning I eller II, dels substanser som har en stimulerande, dämpande eller hallucinogen effekt på det centrala nervsystemet som väsentligen liknar, eller är större än effekten hos en substans i förteckning I eller II, eller substanser som en individ uppger har eller har för avsikt att ha en sådan effekt.¹¹ Det finns ingen sammanställning över analoga substanser.

Mot bakgrund av att den ordinarie klassificeringsprocessen är tidskrävande finns även en möjlighet till snabbare kontroll av ämnen. Genom *Comprehensive Crime Control Act* kan en substans införas tillfälligt i förteckning I om det är nödvändigt för att undvika en överhängande fara för allmän säkerhet. Beslutet gäller i tolv månader med möjlighet till förlängning i ytterligare sex månader.

¹¹ Controlled Substances Act § 802 p. 32.

8 Generisk klassificering

8.1 Inledning

I utredningens direktiv anges bl.a. följande. I Sverige regleras de substanser som utgör narkotika eller hälsofarliga varor genom en uppräkningslista av substanserna individuellt. 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 en generisk definition är att den skulle kunna omfatta substanser som ännu inte finns på marknaden. Substanserna skulle därmed vara reglerade utan ytterligare regeringsbeslut och laglig försäljning av ersättningssubstanser med liknande kemisk struktur som de som tidigare har reglerats skulle därmed kunna förhindras.

För att vara effektiv bör en generisk definition vara bred och på så sätt reglera en tillräckligt stor grupp av nya psykoaktiva substanser. Regleringen måste dock också vara träffsäker och bara ta med de substanser som uppfyller kriterierna i lagstiftningen om vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor.

Utredaren ska 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.

8.2 Olika sätt att klassificera substanser

Att klassificera en substans som narkotika eller hälsofarlig vara förutsätter att substansen omfattas av definitionen av vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor. Vilken sorts definition som tillämpas för dessa begrepp är därför avgörande för klassificeringen.

Några olika typer av definitioner är uppräkningsdefinitioner, generiska definitioner, analoga definitioner och verkansbaserade definitioner. Det som skiljer definitionstyperna åt är att substanserna bedöms utifrån olika faktorer. Det kan t.ex. vara så att alla substanser med en viss effekt utgör narkotika eller hälsofarliga varor, eller att detta i stället avgörs av substansernas kemiska grundstruktur. Nedan beskrivs de olika definitionssätten.

8.2.1 Uppräkningsdefinitioner

Som redogjorts för i kapitel 5 definieras narkotika enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) 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.

I bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen) anges de substanser som regeringen förklarar som narkotika enligt narkotikastrafflagen. I Läke-medelsverkets föreskrifter (LVFS 2011:10) om förteckningar över narkotika förtecknas samtliga substanser som är narkotika i Sverige, dvs. sådana substanser som omfattas av internationella överenskommelser som Sverige biträtt och sådana substanser som anges i narkotikakontrollförordningen. I förteckningarna uppräknas substanserna individuellt.¹

¹ Med narkotika avses dock även salter, etrar, estrar, isomerer m.m. av vissa substanser som anges i förteckningarna.

Den svenska narkotikadefinitionen har element från flera definitionstyper men är i praktiken en *uppräkningsdefinition*.² Om en substans inte finns uppräknad i internationella överenskommelser eller i narkotikakontrollförordningen utgör den inte narkotika. Läkemedelsverkets förteckningar saknar alltså självständig betydelse för vad som är att anse som narkotika.

Definitionen av narkotika utgör en *sluten definitionsmängd*. Med det avses att den mängd företeelser som definitionen åsyftar är bestämd och känd vid ett visst givet tillfälle. Det är alltså möjligt att ange alla element i definitionsmängden. Inga nya element kan tillfogas mängden, som inte kan växa i omfång med mindre än att definitionen ändras.³

Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor tillämpas enligt 1 § på 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. De varor som utgör sådana hälsofarliga varor anges i bilagan till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Liksom narkotikadefinitionen har definitionen av hälsofarliga varor element från olika definitionstyper. I praktiken utgör dock även definitionen av hälsofarliga varor en uppräkningsdefinition med en sluten definitionsmängd.⁴

8.2.2 Generiska definitioner

Begreppets innebörd varierar

Regeringen har i propositionen *Kontroll av syntetiska droger m.m.* (prop. 1997/98:183) beskrivit begreppet *generisk definition* vid narkotikaklassificering som klassificering av en hel grupp av varor, vilka alla har det gemensamt att de innehåller en i definitionen närmare beskriven kemiskt aktiv substans. Vilka enskilda varor som omfattas av definitionen anges inte. Vidare anges att syftet med

² Narkotikadefinitionen har element från den aristoteliska definitionen med ett överordnat begrepp (i detta fall "läkemedel eller hälsofarliga varor"), den operationella definitionen (genom beskrivningen "beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter") och den stipulativa definitionen med angivande av att någon (en internationell överenskommelse eller regeringen) ska ange att ämnet ska räknas som narkotika. Hartelius (2007).

³ Hartelius (2007).

⁴ SOU 2008:120 s. 237.

generiska definitioner är att täcka in även ännu inte introducerade missbruksmedel, varigenom det inte behövs några särskilda lagstiftningsåtgärder om en ny narkotisk vara dyker upp.⁵ Denna konstruktion kallas också för *generisk klassificering* och kan tillämpas även på hälsofarliga varor.

Generiska definitioner används ofta som ett komplement till uppräkningsdefinitioner för grupper eller delar av grupper av substanser som har en gemensam kemisk grundstruktur.

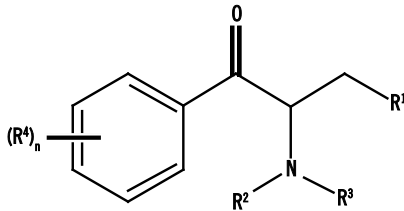
Ett exempel på en generisk definition baserad på den kemiska grundstrukturen kan hämtas från den norska narkotikalagstiftningen⁶ som innehåller både individuellt uppräknade substanser och generiska definitioner. Den generiska definitionen för kationgruppen är upptagen i en narkotikaförteckning på följande sätt.⁷

Kationgruppen

Alla kemiska föreningar som strukturellt är härledda från 2-amino-1-fenylpropan-1-on genom en eller flera av följande förändringar:

- Substitution i huvudkedjans 3-position med en alkylgrupp (R^1);
- Substitution på aminogruppen med en eller två alkyl-, aryl- eller arylalkylgrupper (R^2 eller R^2 och R^3) eller genom inkludering av kväveatomen i en cyklisk struktur;
- Substitution i bensenringen med en alkyl-, alkoxi-, alkandiylobis(oxi)-, haloalkyl- eller halogengrupper och eventuellt ytterligare ett antal monovalenta substituenten (R^4)_n.

Generell struktur för kation-härledda kemiska föreningar:



R^1 = H, alkyl.

R^2 = H, alkyl, aryl, arylalkyl.

R^3 = H, alkyl, dialkyl.

R^2 R^3 N- kan också stå för kväveheterocykel.

(R^4) = H (utan andra substituenten på bensenringen) eller en eller flera alkyl-, alkoxi-, alkandiylobis(oxi), haloalkyl- eller halogengrupper och eventuellt ytterligare ett antal monovalenta substituenten.

⁵ Prop. 1997/98:183 s. 35.

⁶ Forskrift om narkotika, FOR-2013-02-14-199.

⁷ Utredningens egen översättning.

I detta sammanhang ska även begreppet *familjeklassificering* nämnas. Familjeklassificering används ofta synonymt med begreppet generisk klassificering, i den betydelsen att regleringen avser en hel grupp eller delar av grupper av substanser som har en gemensam kemisk grundstruktur. Indelning av substanser i ”familjer” kan dock ske även utifrån andra faktorer. Exempel på andra indelningar är utifrån farmakologisk effekt, grad av administrativ effekt, naturliga eller syntetiska medel m.m.⁸

Generisk klassificering har i andra sammanhang beskrivits som en klassificering utifrån substansernas inneboende egenskaper i stället för dess kemiska struktur. Så är fallet med dopningsmedel som, enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, utgörs av syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. I propositionen *En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning* (prop. 2010/11:4) uttalade regeringen följande.⁹

När det gäller medel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) räknas dessa inte upp i någon juridiskt bindande förteckning, utan de återfinns endast i en inofficiell förteckning^[10] som bygger på en bedömning av vad som bör betraktas som dopningsmedel enligt dopningslagen. Denna bedömning utgår ifrån en generisk definition av medlet i fråga, vilket innebär att det är medlets inneboende egenskaper som avgör hur medlet ska definieras.

Definitionen av dopningsmedel utgör en *öppen definitionsmängd*. Det innebär att det till denna definitionsmängd kan tillfogas nya element som motsvarar definitionens kriterier. En öppen definitionsmängd kan växa i omfång utan att definitionen behöver ändras.¹¹

⁸ Se Åklagarmyndighetens RättsPM *Narkotika – Preparatbeskrivning* för flera sätt att indela narkotika. Åklagarmyndigheten (2016) s. 12.

⁹ Prop. 2010/11:4 s. 42.

¹⁰ Den inofficiella förteckningen har funnits sedan 2006 och i den anges vilka substanser som betraktas som dopningsmedel enligt dopningslagen. Förteckningen administreras av Folkhälsomyndigheten och alla revisioner beslutas i samråd med en expertgrupp.

¹¹ Hartelius (2007).

Utredningens begreppsförklaring

Som framgår ovan finns det ingen klar och entydig innebörd av begreppen generisk definition och generisk klassificering. Inte heller begreppet familjeklassificering är tydligt definierat. När utredningen fortsättningsvis använder begreppen avses klassificering utifrån substansernas kemiska grundstruktur om inte annat anges.

8.2.3 Verkansbaserade definitioner

Ett annat sätt att definiera narkotika eller hälsofarliga varor är genom *verkansbaserade definitioner*. Med verkansbaserade definitioner avses att substanser med särskilda effekter jämföras med narkotika eller hälsofarliga varor utan att behöva klassificeras särskilt. En särskild effekt kan t.ex. vara att substansen påverkar det centrala nervsystemet så att hallucinationer uppstår eller att substansen aktiverar en viss receptor i hjärnan.¹²

8.2.4 Analoga definitioner

Ytterligare ett sätt att definiera narkotika eller hälsofarliga varor är genom *analog definitioner*. En analog definition liknar en generisk och verkansbaserad definition på så sätt att inte heller denna definition anger de enskilda substanser som omfattas. Den analoga definitionen är emellertid än mer vittomfattande och obestämd än den generiska och verkansbaserade. I prop. 1997/98:183 uttalades att en vara anses som analog, och omfattas därmed i vart fall till en del av den kontroll som gäller för narkotika, om den väsentligen liknar en redan narkotikaklassificerad vara vad gäller struktur och effekt.¹³ Analoga definitioner kan tillämpas även på hälsofarliga varor.

Ett land som tillämpar analoga definitioner är USA. Av *Controlled Substances Act* framgår att med kontrollerade analoga substanser avses dels substanser med en kemisk struktur som väsentligen liknar strukturen hos en substans i vissa angivna förteckningar, dels substanser som har en stimulerande, dämpande eller

¹² Se t.ex. Hartelius (2007).

¹³ Prop. 1997/98:183 s. 36.

hallucinogen effekt på det centrala nervsystemet som väsentligen liknar, eller är större än effekten hos en substans i dessa förteckningar, eller substanser som en individ uppger har eller har för avsikt att ha en sådan effekt.¹⁴ Vilka enskilda substanser som omfattas av definitionen anges alltså inte.

8.3 Tidigare förarbetsuttalanden

Proposition 1997/98:183 Kontroll av syntetiska droger m.m.

Frågan om generiska definitioner för narkotika och hälsofarliga varor har varit föremål för utredning tidigare. I mars 1997 beslutades att tillsättas en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppgift att bl.a. utreda frågan om kontroll av syntetiska droger och andra farliga ämnen som används i berusningssyfte. Arbetsgruppen fann att övervägande skäl talade emot att då införa generiska definitioner i svensk lagstiftning, men konstaterade att det inte kunde uteslutas att man i framtiden, då ytterligare kunskaper erhållits om drogernas struktur, skulle kunna konstruera betydligt mer inskränkta och exakta generiska definitioner, som bl.a. skulle kunna accepteras från legalitetssynpunkt. Arbetsgruppen konstaterade att det i sådant fall kunde bli aktuellt att överväga frågan på nytt.¹⁵ Regeringen delade arbetsgruppens bedömning. I prop. 1997/98:183 angavs följande.¹⁶

Regeringen har vidare övervägt vilka ytterligare lagstiftningsåtgärder som skulle kunna vidtas för att möjliggöra en mer skyndsam reaktion från samhällets sida mot nya droger. En fråga som därvid aktualiseras är om det skulle vara möjligt att inom ramen för narkotikabegreppet använda sig av en s.k. generisk definition.

Genom en generisk definition narkotikaklassificeras en hel grupp av varor, vilka alla har det gemensamt att de innehåller en i definitionen närmare beskriven kemiskt aktiv substans. Vilka enskilda varor som omfattas av definitionen anges inte. Syftet med generiska definitioner är att täcka in även ännu ej introducerade missbruksmedel, varigenom det inte behövs några särskilda lagstiftningsåtgärder om en ny narkotisk vara dyker upp. Lagstiftaren kan på detta sätt ligga ett steg före den illegala marknaden.

¹⁴ Controlled Substances Act § 802 p. 32. Utredningens egen översättning.

¹⁵ Ds 1997:70 s. 101 f.

¹⁶ Prop. 1997/98:183 s. 35.

Det kan konstateras att det inte är möjligt att definiera narkotika genom en enda eller ett fåtal generiska definitioner. Vad som kan diskuteras är att införa generiska definitioner för vissa grupper av ämnen och i övrigt liksom nu använda en uppräkningsdefinition. Frågan är dock vad man har att vinna med detta. Varje generisk definition kommer att omfatta fler varor än de man vill träffa med narkotikalagstiftningen. Det kan inte komma i fråga att döma någon till de stränga straff som förutsätts på narkotikaområdet om det aktuella ämnet är harmlöst. Nödvändiga undantag från definitionernas tillämpningsområde måste därför göras, och om inte dessa skall bli alltför vaga tvingas man till en i stort sett lika komplicerad reglering som med nuvarande system.

Regeringen har av dessa orsaker sammantaget funnit att övervägande skäl talar emot att nu införa generiska definitioner i svensk lagstiftning. Det kan dock inte uteslutas att man i framtiden, då ytterligare kunskaper erhållits om drogernas struktur m.m., kommer att kunna konstruera betydligt mer inskränkta och exakta generiska definitioner, som bl.a. skulle kunna accepteras från legalitetssynpunkt. I sådant fall får frågan övervägas på nytt.

Uttalandet ska ses mot bakgrund av att regeringen, i samma proposition, understrukt att uppräkningsystemet ger vissa rättssäkerhetsgarantier. Flera remissinstanser hade invänt mot förslaget att införa rekvisitet ”euforiserande effekter” i narkotikadefinitionen eftersom det ansågs vara för vagt. I denna del uttalade regeringen följande.¹⁷

Vad gäller det föreslagna kompletterande rekvisitet, ”euforiserande effekter”, har flera remissinstanser framfört kritik mot att uttrycket är alltför vagt och vittomfattande för att kunna läggas till grund för beslut som får så ingripande konsekvenser som narkotikaklassning av preparat. De invändningar som vissa remissinstanser har riktat mot uttrycket skulle dock enligt regeringens uppfattning även kunna riktas mot det nu gällande rekvisitet ”starkt vanebildande egenskaper”. Och att finna mer inskränkta termer som förmår beskriva alla de varor som i dag anses som narkotika låter sig svårligen göras, då det rör sig om ett mycket stort antal substanser, beredningar, växtdelar m.m. med olikartade egenskaper och verkningar.

Euforiserande effekter kan visserligen framkallas även av varor som inte utgör narkotika, t.ex. alkohol. Regeringen föreslår dock inte någon förändring av narkotikadefinitionens grundläggande konstruktion. För att en vara skall anses som narkotika krävs inte bara att den uppfyller de grundläggande rekvisiten utan även att regeringen i förordning förklarar den som narkotika. Härigenom blir definitionen enligt regeringens mening tillräckligt tydlig och exakt för att anses tillfredsställande från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt.

¹⁷ Prop. 1997/98:183 s. 34 f.

I fråga om analoga definitioner uttalade regeringen följande.¹⁸

En analog definition medför betydande oklarheter. Inte ens en kemist kan förutse samtliga de varor som kan komma att anses som analoga. Systemet framstår som svårhanterligt då det kan fordras att experter måste uttala sig om drogernas kemiska struktur m.m. i olika brottmål. En substans som anses som analog i ett brottmål, kanske inte anses vara det i ett annat. Mot analoga definitioner kan i övrigt riktas samma kritik som mot generiska. Med hänsyn till vad som nu redogjorts för anser regeringen att analoga definitioner inte kan övervägas för svensk del.

Proposition 2010/11:4 En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning

Frågan om definitionen av narkotika och hälsofarliga varor kom senare att uppmärksammas på nytt. Narkotikautredningen, som bl.a. hade i uppdrag att analysera hur regelsystemen om kontroll av narkotika, dopningsmedel och prekursorer samt lösningsmedel och andra hälsofarliga varor förhöll sig till varandra, kom i betänkandet *Bättre kontroll av missbruksmedel. En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.* (SOU 2008:120) fram till att rättssäkerhetsskäl talade emot att införa generiska definitioner för narkotika och hälsofarliga varor.¹⁹ Regeringen, som delade denna uppfattning, anförde i prop. 2010/11:4 följande.²⁰

Till skillnad mot vad som gäller för narkotika och hälsofarliga varor används, som nämnts, en generisk definition när det gäller att fastställa vilka dopningsmedel som är förbjudna enligt dopningslagen.^[21] Frågan blir då om denna lagstiftningsteknik innebär problem när det gäller att fastställa vad som omfattas av dopningslagstiftningen och hur dopningslagen förhåller sig till kontrollsystemen beträffande narkotika och hälsofarliga varor.

Enligt Narkotikautredningen innebär det ytterst sällan några problem för rättsväsendet att fastställa om en substans ska anses som dopningsmedel eller ej. Skälet är att dopningsmedlen klart kan definieras ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen har tagit fram en inofficiell lista över substanser som bör betraktas som dopningsmedel enligt lagen, vilket underlättar den praktiska tillämpningen av lagen. Enligt expert-

¹⁸ Prop. 1997/98:183 s. 36.

¹⁹ SOU 2008:120 s. 327 ff.

²⁰ Prop. 2010/11:4 s. 43 f.

²¹ Observera att med begreppet "generisk definition" avses i detta sammanhang inte en klassificering utifrån substansernas kemiska struktur.

gruppen har det dock förekommit vissa problem att fastställa om en substans ska räknas som dopningsmedel enligt 1 § a) eller 1 § b) dopningslagen. Man har även pekat på att tillämpningen av 1 § d) innebär problem, eftersom det är svårt att konstatera att kemiska substanser både ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Expertgruppen har framfört att det skulle räcka antingen med att de kemiska substanserna ökar produktion av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon, alternativt att de kemiska substanserna ökar frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.^[22]

Rättssäkerheten är ett grundläggande krav. Det ska vara förutsebart vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. En osäkerhet om ett ämnes karaktär skapar också osäkerhet i myndigheternas handläggning. Självfallet ska heller ingen kunna straffas för att ha hanterat ett ämne som inte har de egenskaper och effekter som anges i 8 § narkotikastrafflagen. De substanser som nu är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor är i princip uttömmande uppräknade. Det är därför förutsebart vilka ämnen som det är straffbart att hantera. Det system som nu finns avseende narkotika och hälsofarliga varor uppfyller därför väl kraven på rättssäkerhet.

Självfallet är det av stort intresse för samhället att den procedur som leder fram till att ett ämne bestäms vara narkotika, hälsofarlig vara eller dopningsmedel är så kort som möjligt. Det är givetvis djupt olyckligt att människor hinner skadas eller dö under tiden från det att ett nytt farligt ämne upptäcks till dess att ämnet blir förbjudet att hantera. När det gäller dopningspreparaten finns, med nuvarande generiska definition, normalt inte detta problem. Som tidigare nämnts kan de ämnen som omfattas av dopningslagen klart avgränsas ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Sammantaget med att det i den rättsliga hanteringen av dopningsfrågor inte bedöms vara problem att bestämma vad som utgör dopningsmedel, är detta förhållande ett starkt argument för att behålla nuvarande system för att definiera förbjudna dopningsmedel. [...]

Även om handläggningstiden också i framtiden i en del fall kan bli relativt lång anser regeringen att rättssäkerhetsaspekten starkt talar för att behålla det nuvarande sättet att fastställa vad som är narkotika och hälsofarlig vara. Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att Sverige ligger i framkant när det gäller att klassificera nya substanser.

Ett annat krav på de nu aktuella reglerna är att de ska vara enkla och lättförståeliga. Var och en ska kunna veta vad som är tillåtet eller förbjudet. Enligt regeringens mening uppfyller gällande lagstiftning med två olika typer av system – dels en uppräkningsdefinition i fråga om narkotika och hälsofarliga varor, dels en generisk definition i fråga om dopningsmedel – detta krav så långt det är möjligt. Den generiska

²² Dopningslagens 1 § d) är numera ändrad till att avse kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

definitionen beträffande dopningsmedel erbjuder självfallet inte fullständig förutsebarhet på samma sätt som en uppräkningsdefinition men den är enligt regeringens mening fullt godtagbar.

Lagrådet har framfört att systematiken i lagstiftningskomplexen borde kunna förenklas. Genom att substanser som används inom industrin förklaras som narkotika och den föreslagna lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser ökar dessutom, enligt Lagrådet, komplexiteten. Regeringen delar Lagrådets uppfattning men anser att uppdelningen i flera lagkomplex är motiverad. Författningarna som reglerar narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor är utformade på olika sätt och definitionerna av respektive grupp skiljer sig åt. Som utredningen framhållit är det viktigt att upprätthålla den stora respekt som narkotikabegreppet åtnjuter i Sverige. Ansvar för narkotikabrott regleras i en särskild straffrättslig lag och straffmaximum för grovt narkotikabrott är högt. Om författningarna för narkotika och hälsofarliga varor skulle slås samman riskerar narkotikabegreppet att urvattnas.

Mot bakgrund av det nu anförda anser regeringen att det finns sakliga skäl för att lagstiftningskomplexen i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte är likartade. Det finns därför inte skäl för att ändra systematiken i dessa.

Proposition 1990/91:199 om förbud mot vissa dopningsmedel

I prop. 2010/11:4 gjordes jämförelser med definitionen för dopningsmedel. I förarbetena till lagen om förbud mot vissa dopningsmedel (prop. 1990/91:199) uttalades följande.²³

Jag ansluter mig till promemorians uppläggning när det gäller vilka medel som skall omfattas av en ny reglering. Denna uppläggning ger möjlighet att utan författningmässiga tillägg ingripa mot nykonstruerade medel där den ändrade kemiska strukturen endast motiveras av önskemålet att kringgå reglerna.

Som framhållits i promemorian kan begreppet anabola steroider klart avgränsas från en medicinsk och farmakologisk synpunkt. Dessa substanser kan således definieras så pass entydigt att någon särskild kompletterande lista över sådana medel inte är behövlig annat än som praktiskt hjälpmedel framför allt för tull och polis. Det bör därför inte möta betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt att lägga begreppet anabola steroider till grund för förbuds och straffbestämmelser. Motsvarande bedömning kan göras beträffande övriga medel som jag föreslår skall omfattas av regleringen.

²³ Prop. 1990/91:199 s. 19.

8.4 Generisk klassificering i andra länder

Som redogjorts för i kapitel 7 har generiska definitioner införts i bl.a. Norge, Danmark, Storbritannien och Irland. Flera länder, däribland Tyskland, överväger att övergå till ett sådant system.

Detta avsnitt syftar till att redogöra för de överväganden som har gjorts i några av de länder som har infört generiska definitioner.

Danmark

Ämnen, och grupper av ämnen, kan klassificeras som narkotika i Danmark, under förutsättning att de utgör en särskild fara med anledning av de euforiserande egenskaper som de har, eller kan antas ha (se avsnitt 7.2). Så som bestämmelsen är utformad är det alltså möjligt att substanser som inte har euforiserande egenskaper ändå utgör narkotika. I förarbetena till den danska regleringen uttalades följande angående ämnenas euforiserande egenskaper.²⁴

Enligt lov om euforiserende stoffer ska ämnen, för att kunna förbjudas, ha euforiserande egenskaper. När det gäller enskilda ämnen, är det möjligt att med säkerhet fastställa huruvida ett givet ämne har sådana egenskaper eller inte. Det kan inte med samma säkerhet fastställas att alla tänkbara enskilda ämnen inom en grupp av likartade ämnen har euforiserande egenskaper, även om det efter en bedömning kan antas vara så.

För att kunna inrätta ett system med gruppvisa förbud utöver det nuvarande systemet med förbud mot enskilda ämnen, är det därför nödvändigt att lov om euforiserende stoffer ändras så att även ämnen som inte med säkerhet har, men kan antas ha, euforiska egenskaper kan förbjudas. [...]

Det faktum att det inte kan uteslutas att det inom grupperna av ämnen kan finnas enskilda ämnen som – när de tillverkas – visar sig inte ha euforiserande egenskaper, innebär att man i princip kan straffas för innehav m.m. av ett ämne, som mot förmodan inte har euforiska egenskaper, vilket kan sägas utgöra ett rättssäkerhetsmässigt problem, särskilt med tanke på att det rör frågor med viss kemisk komplexitet.

Bla. mot bakgrund av att förbudet mot hela grupper av ämnen syftar till att begränsa spridningen av droger, som är förenade med en betydande hälsorisk att bruka, förefaller det dock sammantaget rätts-säkerhetsmässigt invändningsfritt att tillåta hänsyn till att förbjuda

²⁴ Forslag till Lov om ændring af lov om euforiserende stoffer, fremsat den 30 november 2011 af ministeren for sundhed og forebyggelse (Astrid Krag). Utredningens egen översättning.

hela ämnesgrupper väga tyngre än risken för att ett sådant förbud innebär ett förbud mot enskilda ämnen, som mot förmodan kan visa sig inte ha euforiska egenskaper, och därmed risken för att bestraffas för innehav m.m. av ett sådant ämne.

Norge

I Norge definieras narkotika bl.a. som ämnen, grupper av ämnen, droger, växter och svampar som anges i narkotikalistan och salter, stereoisomerer, estrar och etrar av de ämnen eller grupper av ämnen som anges i narkotikalistan, förutsatt att ämnena har eller kan antas ha, psykoaktiv effekt (se avsnitt 7.3). På motsvarande sätt som i Danmark kan i Norge substanser som inte har en psykoaktiv effekt omfattas av narkotikadefinitionen. I norska Läkemiddelsverkets förslag till ny narkotikalagstiftning, som föranlett den generiska narkotikadefinitionen, uttalades följande.²⁵

Når det gjelder enkeltstoffer er det i de fleste tilfellene mulig å fastslå om stoffet har psykoaktiv effekt. Det samme er ikke tilfelle for alle stoffer i en stoffgruppe. Man kan ikke vite med sikkerhet om alle tenkelige stoffer i en stoffgruppe har psykoaktiv effekt, selv om det ut fra stoffgruppens kjemiske struktur er sannsynlig at de har det. For mange av de nye stoffene som dukker opp på misbruksmarkedet foreligger det lite dokumentasjon, eksempelvis med hensyn til psykoaktiv effekt. Opplysningene om effekt vil kunne være begrenset til brukernes egne observasjoner, samt opplysninger om andre stoffer i samme gruppe. At psykoaktiv effekt ikke med sikkerhet kan fastslås er årsaken til at det i forslaget til ny narkotikadefinisjon ikke stilles et absolutt krav om psykoaktiv effekt for at et stoff skal kunne føres opp på narkotikalistene/defineres som narkotika. Dette fremgår av forslaget § 3 første ledd bokstav b) og § 4 andre ledd annet punktum hvor vilkåret er «... har eller antas å ha psykoaktiv effekt».

Når hele grupper av ensartede stoffer føres opp på narkotikalistene, kan det altså ikke utelukkes at det innenfor en stoffgruppe vil kunne finnes stoff som, når det fremstilles, viser seg ikke å ha psykoaktiv effekt. Følgelig vil det kunne skje at en person idømmes straff for befatning med et stoff som, i ettertid og ved nærmere vurdering, viser seg ikke å ha psykoaktiv effekt. Legemiddelverket mener at hensikten med bestemmelsen, som blant annet er å forsøke å begrense narkotikamisbruk, veier tyngre enn det forhold at man risikerer å straffe en person

²⁵ Høringsnotat, Ny narkotikaforskrift, endret dopningsforskrift 1 § og endret legemiddellov § 23.

for befatning med et stoff som vedkommende trodde hadde psykoaktiv effekt, men som likevel viser seg ikke å ha det.

Dersom et stoff i en stoffgruppe ikke har psykoaktiv effekt, kan stoffet unntas fra gruppen. Om et stoff er unntatt fra gruppen vil i så fall fremgå av narkotikalistene. Inntil stoffet er unntatt vil det være å anse som narkotika.

Enligt oppgifter från norska Läkemedelsverket, som är bemyndigat att besluta om narkotikalistene,²⁶ innebär ett generiskt system att det ständigt måste undersökas om nya ämnen omfattas av definitionerna. Arbetet kräver goda kunskaper i kemi och är något mödosamt. För att säkerställa en enhetlig narkotikaförteckning är det dessutom, enligt det norska Läkemedelsverket, avgörande att det är en myndighet som tar de slutliga besluten om ett enskilt ämne omfattas av en grupp eller inte. Innan beslut fattas kan det vara lämpligt och nyttigt att samråda med andra berörda specialiserade organ. Detta innebär att polis- och tullmyndigheter måste kontakta norska Läkemedelsverket om de är osäkra på om ett (nytt) ämne omfattas av narkotikadefinitionen.

Storbritannien

I Storbritannien finns generiska definitioner införda i *the Misuse of Drugs Act 1971* (se avsnitt 7.5). Storbritannien har både generiska definitioner och möjlighet att utfärda tillfälliga förbud mot substanser. I maj 2016 utvidgades möjligheterna till kontroll av nya psykoaktiva substanser ytterligare genom *Psychoactive Substances Act 2016*.

Bakgrunden till den nya lagen är att försäljningen av nya psykoaktiva substanser fortsatte trots de gällande möjligheterna till kontroll. I en rapport från den expertpanel som tillsattes i syfte att göra en översyn av nya psykoaktiva substanser konstaterades att Storbritanniens dåvarande lagstiftning troligen inte kunde ligga före utvecklingen på marknaden för psykoaktiva substanser. Vidare konstaterades att det var oundvikligt med en fördröjning från det att en ny substans introducerades på marknaden till dess att den kunde kontrolleras. Slutsatsen baserades på att kontroll av en substans

²⁶ Se Delegering av departementets myndighet til Statens legemiddelverk etter narkotikaforskriften, FOR-2013-03-05-1461.

enligt the *Misuse of Drugs Act 1971* förutsätter att det finns tillgång till underlag som bevisar substansens farlighet, något som ofta saknas när det gäller psykoaktiva substanser. Det påpekades att möjligheten till tillfälliga förbud visserligen erbjöd ytterligare verktyg att kontrollera substanser snabbt men att de inte var utformade att hantera sådana volymer av nya psykoaktiva substanser som löpande identifieras.²⁷ Expertpanelen rekommenderade därför regeringen att införa ett generellt förbud att distribuera – leverera, importera och exportera – alla icke-kontrollerade nya psykoaktiva substanser för mänsklig konsumtion. I maj 2016 trädde *the Psychoactive Substances Act* i kraft. Lagen omfattar substanser med oklar eller mindre skadlighet än de substanser som omfattas av *the Misuse of Drugs Act*.

8.5 Överväganden avseende generisk klassificering

8.5.1 Inledning

I de två följande avsnitten redogörs för de för- och nackdelar med generisk klassificering som utredningen har identifierat, oavsett om klassificeringen avser narkotika eller hälsofarliga varor. Både konstaterade och potentiella för- och nackdelar redovisas. Redogörelsen är avsedd att beskriva för- och nackdelarna ur flera olika perspektiv. Det kan alltså vara fråga om effekter för individer, företag, myndigheter eller staten. Vidare kan för- och nackdelarna beröra olika intressen, såsom skyddet för människors liv och hälsa, ekonomiska intressen, effektivitet i processer, osv. Vad som betraktas som en fördel i en situation kan betraktas som en nackdel i en annan situation.

Efter redogörelsen följer utredningens överväganden avseende frågan 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.

²⁷ UK Home Office (2016) s. 5 f. och UK Home Office (2014 a) s. 17 ff.

8.5.2 Fördelar med generisk klassificering

Klassificeringsprocessen effektiviserar

En fördel med generiska definitioner är att de omfattar en obestämd mängd substanser, inklusive sådana som ännu inte finns på marknaden. Genom att inte klassificera varje substans individuellt skapas effektivitetsvinster i klassificeringsprocessen. Det är t.ex. inte nödvändigt att ta fram ett klassificeringsunderlag för varje specifik substans. Inte heller krävs ett regeringsbeslut för varje substans (se kapitel 6 för en beskrivning av den nuvarande klassificeringsprocessen). Motsvarande arbete sker i stället i samband med införandet av en generisk definition och gäller då för ett obestämt antal substanser med samma kemiska grundstruktur.

Fler substanser och gärningar omfattas av regleringen vilket möjliggör lagföring och andra åtgärder

Fram till dess att regeringen fattar beslut om att klassificera en substans som antingen narkotika eller hälsofarlig vara kan den säljas lagligt på den svenska marknaden. Den tid en 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.

Hanteringen av en oklassificerad substans utgör alltså inte narkotikabrott eller brott enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor trots att det kan vara fråga om substanser med liknande egenskaper som klassificerade substanser. Rättsliga ingripanden på dessa grunder är därför inte möjliga innan klassificering skett.²⁸

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 (se mer nedan). Generisk klassificering innebär alltså en effektivare kriminalisering av sub-

²⁸ Lag (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser ger dock en möjlighet att förstöra omhändertagna substanser trots att de inte är klassificerade.

stanser eftersom det är möjligt med lagföring i fler situationer och i ett tidigare skede jämfört med dagens reglering.

En effekt av ett generiskt system är även att olika åtgärder möjliggörs i ett tidigare skede. Misstanke om brott är en förutsättning för att ett antal åtgärder ska få vidtas av myndigheter, t.ex. användande av straffprocessuella tvångsmedel. Då fler substanser är olagliga med generiska definitioner borde misstanke om brott föreligga i fler situationer jämfört med i dag. Det möjliggör för myndigheter som t.ex. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att vidta utrednings- och tvångsåtgärder mot de som hanterar sådana substanser.

Utbudet minskar och tillgången begränsas

En tänkbar effekt av en effektiv och bred kriminalisering av nya psykoaktiva substanser är att utbudet och användningen av substanserna minskar.

Det finns i dag flera tillverkare och försäljare vars affärsidé är att sälja lagliga substanser. De är verksamma på den öppna marknaden och i marknadsföringen fokuseras just på att substanserna är lagliga. Att göra substanserna olagliga, i vissa fall innan de ens har introducerats på marknaden, försvårar för dessa verksamheter. Aktörer tvingas därmed bort från marknaden, eller måste flytta sin verksamhet till den illegala, ofta mer dolda, marknaden.²⁹

I takt med att försäljningen upphör, minskar eller sker mer undanskymt begränsas tillgången för de som önskar köpa substanserna. Att köpa garanterat lagliga substanser blir svårare vilket kan leda till en minskning av inköp (se kapitel 4 och bilaga 3 om klassificeringens effekt på utbud och efterfrågan). Att köpa substanser från de försäljningskanaler som i dag används för de klassiska olagliga drogerna (som t.ex. heroin och kokain) kan dessutom ha en avskräckande effekt på köparna.

²⁹ Uppgifter från Nationella Operativa Avdelningen (NOA), Polismyndigheten.

Ett starkt signalvärde skapas

Att fler substanser görs olagliga kan sända ett signalvärde, dels till de som använder substanserna, dels till de som tillhandahåller dem. Genom att substanser kriminaliseras i större omfattning tar lagstiftaren tydlig ställning och fastlägger vilka handlingar som är oacceptabla. Kriminaliseringen kan också signalera att substanserna är farliga. Det finns en risk för att substanser som marknadsförs som lagliga uppfattas som ofarliga eller i vart fall mindre farliga än olagliga substanser. Genom att kriminalisera substanserna kan medvetenheten om substansernas farlighet öka.

Framställningen av farliga substanser bromsas

En annan potentiell fördel med generisk klassificering är att den snabba utvecklingen av nya psykoaktiva substanser bromsas.

Med dagens uppräkningsystem är det angeläget för tillverkare och försäljare av lagliga droger att ta fram nya substanser i takt med att dessa regleras som narkotika eller hälsofarliga varor. Ju snabbare de regleras, desto snabbare måste nya substanser tas fram för att verksamheterna ska vara lönsamma. Brådskan i att ta fram nya substanser kan leda till att substanserna blir farligare än avsett. Det finns en risk för att nya substanser är ett resultat av kombinationer av kemiska strukturer som ännu inte reglerats, snarare än av en genomtänkt idé om vilka kemiska strukturer som kan kombineras.

Med generisk klassificering omfattas många kombinationer redan av regleringen. Att ta fram nya substanser som faller utanför regleringen kan därför bli både mer komplicerat och mindre lönsamt, vilket kan ha en dämpande effekt på utvecklingen.

Tillsynsansvaret omfattar fler substanser

Omständigheten att fler substanser är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor innebär att fler substanser omfattas av myndigheternas tillsynsansvar. Läkemedelsverket har tillsyn över efterlevnaden av lagen (1992:860) om kontroll av narkotika samt av de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen och Folkhälsomyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av lagen om

förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen. Tillsynsansvaret innebär att myndigheterna bl.a. har rätt till upplysningar, rätt till tillträde till vissa områden och rätt att ta prover (se kapitel 11). Genom tillsynsansvaret kan mer kunskap erhållas om nya psykoaktiva substanser.

Likartade nationella system underlättar samarbete

I och med internet har marknaden för narkotika och hälsofarliga varor breddats. Att bekämpa handeln och minska bruket av nya psykoaktiva substanser kräver samarbete mellan länder. Genom att ha likartade regleringar i olika länder underlättas informationsutbyte och samarbeten. En fördel med generiska definitioner är att en sådan reglering följer den rättsutveckling som skett i några av våra grannländer (se kapitel 7).

8.5.3 Nackdelar med generisk klassificering

Svårt att konstruera tydligt avgränsade grupper

Utmärkande för nya psykoaktiva substanser är bl.a. mängden nya substanser som kan framställas. Den kemiska mångfalden varierar bland olika grupper av nya psykoaktiva substanser vilket orsakar svårigheter att identifiera och konstruera tydligt avgränsade generiska definitioner. Som exempel kan nämnas att de syntetiska cannabinoiderna ingår i sju olika generiska definitioner i den danska lagstiftningen. Trots försöket att ringa in de syntetiska cannabinoiderna har flera cannabinoider därefter anträffats vilka faller utanför de danska generiska definitionerna.³⁰ En jämförelse kan göras med den mindre mångfaldiga katinon-gruppen som endast ingår i en generisk definition i den danska lagstiftningen.

³⁰ Uppgift från Nationellt forensiskt centrum (NFC), Polismyndigheten.

Verkningslösa substanser omfattas av definitionerna

Att konstruera generiska definitioner är enklare ju bredare definitioner som tillämpas. Fördelen med breda definitioner är att de omfattar många olika substanser och att regleringen på så sätt blir effektiv. Samtidigt riskerar många verkningslösa substanser att falla inom sådana definitioner.

I direktiven anges bl.a. följande. För att vara effektiv bör en generisk definition vara bred och på så sätt reglera en tillräckligt stor grupp av nya psykoaktiva substanser. Regleringen måste dock också vara träffsäker och bara ta med de substanser som uppfyller kriterierna i lagstiftningen om vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor. Nya psykoaktiva substanser som inte har beroendeframkallande eller euforiserande effekter och inte heller är hälsofarliga men används för att uppnå berusning eller annan påverkan ska inte omfattas av en generisk definition.

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.³¹ Med generiska definitioner är det svårt att åstadkomma samma kontroll över regleringen. Syftet med definitionerna är just att reglera sådant som ännu inte finns på marknaden och sådant som inte kunnat förutses. Att kartlägga alla tänkbara varierande substanser med samma kemiska grundstruktur är problematiskt på grund av antalet möjliga kombinationer. Det vållar också svårigheter att bedöma t.ex. farligheten eller beroendeframkallande egenskaper hos presumtiva substanser. Det går därför inte att säkerställa att alla substanser med samma kemiska grundstruktur har vissa egenskaper. Generiska definitioner kan därför omfatta substanser som ändå inte ska betraktas som narkotika eller hälsofarliga varor eftersom de inte har de egenskaper som krävs.

³¹ Teoretiskt är det i och för sig möjligt att föreställa sig att utvecklingen går dithän att det kan visas t.ex. att ett preparat som i en internationell överenskommelse, eller av regeringen, förklarats vara att anse som narkotika är helt ofarlig för människors hälsa. Samma sak torde kunna sägas om kravet på att fråga ska vara om ett ämne med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. På rättstillämpningsnivå är det dock i praktiken så att man i allmänhet kan utgå från att narkotikaklassificerade substanser uppfyller dessa krav. Andersson et al. (2012) s. 22.

Definitionerna kan omfatta substanser som av andra skäl inte bör klassificeras som narkotika eller hälsofarliga varor

Det är inte enbart substanser som inte uppfyller kriterierna i lagstiftningen om vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor som oönskat riskerar att omfattas av generiska definitioner. Det kan också handla om substanser som i och för sig uppfyller kriterierna men som av olika skäl inte bör klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det kan t.ex. gälla substanser som EU-rättsligt är reglerade som narkotikaprekursorer och därför inte kan narkotikaförklaras av en enskild medlemsstat.³²

Det finns flera substanser som man i dag valt att inte klassificera som narkotika eller hälsofarliga varor men som troligen skulle utgöra narkotika eller hälsofarliga varor om generiska definitioner infördes. Detta eftersom de kemiska strukturerna liknar de hos reglerade substanser och då de i vissa avseenden också har de egenskaper som framgår av 8 § narkotikastrafflagen eller 1 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

I detta sammanhang kan också påminnas om att en alltför omfattande reglering kan ha den effekten att respekten för lagstiftningen försvagas (se avsnitt 3.3).

Rättsläget blir oklart och äventyrar förutsebarheten för enskilda

Omständigheten att generiska definitioner kan omfatta substanser som ändå inte ska betraktas som narkotika eller hälsofarliga varor leder till en osäkerhet kring substansers rättsliga status.

I utredningens direktiv anges bl.a. följande. En generisk definition kan komma att omfatta nya substanser med effekter som inte kunnat förutses. Det är inte uteslutet att någon substans i den generiska gruppen i ett enskilt fall inte uppfyller grunddefinitionen i narkotikastrafflagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Vid en generisk definition kan det därför uppstå fråga om en

³² Enligt 9 § narkotikastrafflagen avses med narkotikaprekursorer ämnen som kan användas vid framställning av narkotika och som är förtecknade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer.

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 hanterat 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.

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 en risk för att det inte kan åstadkommas med generisk klassificering.

Osäkerheten äventyrar rättssäkerheten även på andra sätt

Uppgiften att avgöra en substans rättsliga status skulle kunna åläggas olika aktörer, som t.ex. domstolarna, ett laboratorium eller en särskilt utsedd expertgrupp.

Om uppgiften 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. Till detta kommer att en sådan ordning riskerar att belasta rättssystemet eftersom det sannolikt skulle åberopas en mängd olika expertvittnen i sådana mål.

Ett sådant system väcker också frågan om vilken möjlighet myndigheterna skulle ha att göra en framställan om klassificering

genom uppräknig av en substans som parallellt är föremål för domstolsprövning.

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. När en substans övergår från att vara tillåten till o tillåten skulle alltså vara flytande.

Osäkerheten drabbar även myndigheterna

Osäkerheten kring substansers rättsliga status har konsekvenser även för myndigheternas arbete.

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 misstanke om brott föreligger. 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.

Analyserna får en annan status

En effekt av det osäkra rättsläget som kan uppstå med generiska definitioner är att laboratoriernas analyser kan få en annan status än de har i dag.

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 framgår vilken substans det är fråga om (se mer om analysförfarandet i avsnitt 6.7). Med dagens klassificeringssystem kontrollerar sedan i regel det analyserande laboratoriet om substansen är upptagen på förteckningarna över narkotika eller hälsofarlig vara och noterar detta på analysbeskedet. Frågan om en substans utgör narkotika eller hälsofarlig vara besvaras alltså i dag normalt av laboratoriet. Med ett generiskt system ska 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 en substans utgör narkotika eller hälsofarlig vara, varför förfarandet blir mer komplicerat.

Omfattande undantagsreglering eller tillståndsreglering krävs vilket leder till att administrationen ökar

Risken för att de generiska definitionerna på ovan beskrivna sätt omfattar substanser som inte bör utgöra narkotika eller hälsofarliga varor innebär att en omfattande undantagslagstiftning krävs. En motiverad befattningsmed sådana substanser ska inte utgöra narkotikabrott eller brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. För att undanta sådana substanser från regleringen krävs förteckningar över substanser, som trots att de uppfyller kriterierna, inte ska utgöra 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 de undantagits 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 situationerna då befattning med narkotika eller hälsofarliga varor är tillåtna. Narkotika får i dag hanteras för vissa angivna ändamål; medicinskt eller vetenskapligt ändamål, annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget eller för 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 tillståndskravet måste en ordentlig genomgång av samtliga läkemedel och andra substanser göras, så att en befogad hantering inte riskerar att utgöra brott, utan att detta har uppmärksammats. Detta kommer troligen 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 situationerna för vilka tillstånd för hantering med substanserna krävs. 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. Det kan alltså råda osäkerhet om en substans kräver tillstånd eftersom det är oklart om substansen uppfyller kraven för t.ex. narkotika.

En kompletterande uppräkningsdefinition är nödvändig

Mångfalden bland de kemiska grundstrukturerna 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.

Utvecklingen av farliga substanser påskyndas

Som redogjorts för ovan är en tänkbar fördel med generisk klassificering att den kan bromsa den snabba utvecklingen av nya psykoaktiva substanser.

Det finns dock en risk för att generisk klassificering har motsatt effekt. Genom att ringa in de vanligaste substanserna och klassificera dem kan mer udda nya psykoaktiva substanser tas fram, som faller utanför de generiska definitionerna. Kunskapen om de befintliga nya psykoaktiva substanserna är generellt sett låg. Om substanser som ännu inte tillverkats är kunskapen ännu lägre.

Gränsen mellan narkotika och hälsofarliga varor blir otydlig

Rekvisiten för att en substans ska anses som narkotika eller hälsofarlig vara är i dag relativt likartade. När det gäller narkotika är rekvisiten dock något mer preciserade, eftersom det där ska vara fråga om substanser som antingen har beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. I fråga om hälsofarliga varor är definitionen mer vid. För att en substans ska förklaras som hälsofarlig vara krävs att den är farlig för människors liv eller hälsa och används, eller kan antas användas, för att uppnå berusning eller annan påverkan. Avsikten med denna lagstiftning är att den ska ge möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga missbruksmedel i fall där narkotiklagstiftningen inte kan tillämpas.³³

³³ Prop. 2010/11:4 s. 43.

Bland de substanser som i dag är klassificerade som narkotika och hälsofarliga varor finns substanser med likartad kemisk struktur. Om generiska definitioner införs endast i narkotikalagstiftningen kan vissa av de substanser som i dag är klassificerade som hälsofarliga varor omfattas av de generiska definitionerna för narkotika. I vissa fall kan en omklassificering till narkotika vara motiverad (se avsnitt 10.4.4). De substanser som inte har de egenskaper som krävs för att utgöra narkotika riskerar däremot att falla utanför regleringarna om generiska definitioner införs endast för narkotika. Om generiska definitioner i stället införs för hälsofarliga varor kan substanser som i dag utgör narkotika på motsvarande sätt i stället betraktas som hälsofarliga varor.

Genom att ge de individuellt uppräknade substanserna företräde, på så sätt att de anses utgöra t.ex. narkotika om de finns individuellt förtecknade som sådana, kan denna problematik undvikas avseende sådana substanser som redan är klassificerade. Svårigheterna uppstår dock när helt nya substanser upptäcks. En ny substans kan då antingen ha sådana egenskaper att den bör utgöra narkotika eller sådana egenskaper att den bör utgöra hälsofarlig vara. För att ett generiskt system ska vara effektivt och ändamålsenligt bör därför grundstrukturerna finnas både i narkotikaregleringen och i regleringen avseende hälsofarliga varor. Annars riskerar nya substanser att falla utanför regleringarna. Att ha samma generiska definitioner i olika regleringar bidrar dock till att rättssystemet blir oklart och oförutsebart.

Respekten för narkotikabegreppet urholkas

I prop. 2010/11:4 påpekade regeringen att det är viktigt att upprätthålla den stora respekt som narkotikabegreppet åtnjuter i Sverige och att det därför inte är lämpligt att författningarna för narkotika och hälsofarliga varor slås samman.³⁴ Samma argument gör sig gällande om gränsdragningen mellan narkotika och hälsofarliga varor blir otydligare.

³⁴ Prop. 2010/11:4 s. 45.

Systemet skiljer sig från konventionerna på området

Som beskrivits ovan skulle införandet av generiska definitioner innebära att Sverige följer den rättsutveckling som skett i några av våra grannländer. Samtidigt skiljer sig ett sådant system från det befintliga systemet i de internationella konventioner som finns på området och som Sverige tillträtt (se kapitel 5) där kontrollerade substanser i huvudsak uppräknas individuellt.

8.5.4 Generisk klassificering bör inte införas

Bedömning: Regleringen av narkotika och/eller hälsofarliga varor bör inte ske genom generiska definitioner i den betydelsen att substanserna klassificeras utifrån deras kemiska grundstruktur.

Övervägande skäl talar i dag emot generiska definitioner

Enligt utredningen talar övervägande skäl emot att regleringen av narkotika och/eller hälsofarliga varor ska ske genom generiska definitioner i den betydelsen att substanser klassificeras utifrån deras kemiska grundstruktur.

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 uppräknas i förteckningarna. I stället anges vissa kemiska grundstrukturer och 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 förutsebarhet 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.

Den svenska regeringen har i ett flertal sammanhang, då generiska definitioner har övervägts, konstaterat att det inte kan komma i fråga att döma någon till de stränga straff som gäller på narkotikaområdet

om en substans är harmlös.³⁵ Även av utredningens direktiv framgår att det endast är aktuellt att, genom generiska definitioner, reglera substanser som uppfyller kriterierna i lagstiftningen om vad som utgör narkotika (t.ex. att de har beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter) eller hälsofarliga varor (t.ex. att de medför fara för människors liv eller hälsa). Detta är en väsentlig skillnad jämfört med t.ex. den norska och danska regleringen där man med hänsyn till folkhälsan accepterat att substanser som saknar psykoaktiva effekter respektive euforiserande egenskaper ändå kan omfattas av narkotikaregleringen, såvida de inte uttryckligen är undantagna regleringen.

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 inte möjligt utan att göra dem så snäva att de i praktiken fungerar som uppräkningsdefinitioner. Den möjlighet som regeringen tidigare angett, att man i framtiden då ytterligare kunskap har erhållits om drogernas struktur m.m. skulle kunna konstruera betydligt mer inskränkta och exakta generiska definitioner, är därför fortfarande inte aktuell utan att effektiviteten i en sådan reglering går förlorad.

Det generiska system som i stället kan komma i fråga för narkotika och hälsofarliga varor är ett system där de generiska definitionerna endast utgör ett första led i bedömningen om en substans är klassificerad. Det är alltså inte tillräckligt för klassificering, som i Norge och Danmark, att substansen har en kemisk grundstruktur som finns upptagen på förteckningarna. 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 kan utredas under lång tid innan de klassificeras. Det är också ett av skälen till varför risken för omfattande användning av (oeniga) expertvittnen i narkotikarättegångar lyfts fram som en risk med generiska definitioner.³⁶

³⁵ Se t.ex. prop. 1997/98/183: s. 35 och prop. 2010/11:4 s. 44.

³⁶ Se t.ex. UK Home Office (2014 a) s. 27 om narkotikalagstiftningen i Storbritannien.

Det ovan beskrivna medför att en reglering med generiska definitioner i praktiken blir oprecis och oförutsebar eftersom det i många fall inte är möjligt för enskilda att i förväg avgöra vad som är tillåtet respektive otillåtet. Det kan mot bakgrund av ovanstående ifrågasättas om det är förenligt med legalitetsprincipen att en enskild kan dömas till fängelsestraff baserat på en sådan oförutsebar lagstiftning som generiska definitioner innebär. I detta sammanhang ska också konstateras att samma substans kan komma att bedömas olika över tid beroende på det rådande kunskapsläget vid bedömningstillfället. Detta 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.

I rapporten *Kontroll av syntetiska droger m.m.* (Ds 1997:70) konstaterades att utformningen av narkotikabegreppet är avgörande för tillämpningen av all lagstiftning rörande narkotika. Det gäller såväl för regleringen av den legala hanteringen som för strafflagstiftningen.³⁷ Särskilt strafflagstiftningen kan ge upphov till allvarliga konsekvenser för den enskilde. Straffet är den mest ingripande åtgärd som staten kan använda mot sina medborgare och det innebär betydande inskränkningar i deras valfrihet. Den som gör sig skyldig till narkotikabrott kan i dag riskera ett långt fängelsestraff.³⁸ 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.³⁹

Här förtjänar att nämnas att dopningsmedel i dag definieras med en öppen definitionsmängd utifrån medlets inneboende egenskaper. Att det är möjligt beror på att sådana medel klart kan avgränsas ur en medicinsk och farmakologisk synpunkt. Det är inte fråga om samma kemiska och farmakologiska mångfald eller samma mängd varierande preparat som för narkotika, hälsofarliga varor och nya psykoaktiva substanser. Den inofficiella lista som finns fungerar därför tillfredställande som praktiskt hjälpmedel.

³⁷ Ds 1997:70 s. 47.

³⁸ Den som gör sig skyldig till narkotikabrott kan i dag dömas till fängelse i högst tre år, om brottet är att anse som grovt kan dömas till fängelse i lägst två och högst sju år och om det är att anse som synnerligen grovt kan dömas till fängelse i lägst sex och högst tio år. Längre fängelsestraff kan utdömas vid flerfaldig brottslighet eller återfall. Se 1–4 §§ narkotikastrafflagen.

³⁹ Se 4 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Principiella invändningar mot generiska definitioner kan göras också mot bakgrund av osäkerheten de orsakar för företag och myndigheter. Huruvida användandet av en viss substans i en industriell verksamhet kräver tillstånd, eftersom den eventuellt utgör narkotika, kan vara komplicerat att avgöra både för företagen och för myndigheterna. 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.

En jämförelse med den danska och norska regleringen visar att nackdelar av de slag som redogjorts för ovan kan undvikas om man accepterar att alla substanser med en upptagen kemisk grundstruktur är klassificerade, om de inte uttryckligen är undantagna regleringen.⁴⁰ Ett sådant system är mer precist och förutsebart, även om det kan omfatta substanser som saknar psykoaktiva effekter eller euforiserande egenskaper. En sådan ordning är dock av ovan redovisade skäl inte aktuell att överväga i dagsläget.

Nya psykoaktiva substanser utgör dock otvivelaktigt ett hot mot människors liv och hälsa. Intresset av att skydda medborgarnas liv och hälsa är, och ska också vara, tungt vägande och kan motivera en viss inskränkning av andra intressen, som t.ex. tydlighet och förutsebarhet. Enligt utredningens mening är sådana inskränkningar emellertid inte motiverade om det är möjligt att med andra åtgärder helt, eller i hög grad, uppnå samma mål.

Sverige ligger i dag i framkant vad gäller narkotikaklassificering av nya psykoaktiva substanser och rapportering av substanser till EU:s Early Warning System (EWS). Satsningar på utredning och klassificering av vissa typer av substanser har gett resultat liksom andra åtgärder som inte rör klassificeringsprocessen, t.ex. införandet av förstörandelagen. Det är utredningens uppfattning att klassificeringsprocessen kan effektiviseras ytterligare och att nya verktyg bör införas för att underlätta processen (se kapitel 10 och 11). Vidare anser utredningen att målet att begränsa utbud och efterfrågan av nya psykoaktiva substanser kan uppnås genom att, på annat sätt än genom generiska definitioner, utvidga möjligheten att reglera skadliga substanser. Detta kan åstadkommas på sätt som inte medför

⁴⁰ Det bör observeras att regleringarna är relativt nyligen införda varför någon utvärdering av systemen ännu inte kunnat göras.

nackdelar i samma omfattning som beskrivits ovan (se kapitel 9). Det är därför sammanfattningsvis utredningens uppfattning att övervägande skäl talar emot att införa generisk klassificering.

Frågeställningar som uppkommer om generisk klassificering införs

För det fall generisk klassificering ändå införs är det enligt utredningen viktigt att uppmärksamma bl.a. följande frågor.

Den kemiska mångfalden bland substanser som utgör narkotika och hälsofarliga varor är stor och svåröverskådlig. Att enbart använda generiska definitioner skulle därför kräva antingen mycket breda definitioner, vilket kan skapa en för långtgående oförutsebarhet i systemet, eller många snäva definitioner, vilket i praktiken skulle fungera som en uppräkningsdefinition. Det bör därför övervägas att kombinera generiska definitioner med uppräkningsdefinitioner.

Vid införandet av generiska definitioner är det nödvändigt att undersöka befintliga substanser på marknaden för att säkerställa att de substanser som omfattas av tänkta generiska definitioner också bör utgöra narkotika eller hälsofarliga varor. En undantagsreglering bör tas fram i vilken substanser, som i och för sig uppfyller kriterierna för narkotika eller hälsofarliga varor, men som ändå inte bör klassificeras, förtecknas. Listor på substanser som klart uppfyller kriterierna bör tas fram för att underlätta den praktiska hanteringen. Även listor på substanser som omfattas av de generiska definitionerna, men som (ännu) inte konstaterats uppfylla kriterierna i övrigt, bör tas fram i samma syfte. Det bör också övervägas om en målsättning ska vara att förteckna substanserna individuellt så snart det är möjligt, trots att de omfattas av den generiska definitionen, i syfte att öka förutsebarheten och förenkla den praktiska tillämpningen av regelverken.

En beredskap för fortlöpande analys av nya substanser som introduceras på marknaden måste finnas så att substansen så snart som möjligt kan införas i undantagsregleringen om det är aktuellt, alternativt på de framtagna listorna. Frågan om ett generellt undantag från regleringarna ska finnas bör övervägas. Det är tänkbart att en oförutsedd eller förbisedd substans, som omfattas av den generiska definitionen och som t.ex. i viss mån är beroendeframkallande, men ändå inte bör utgöra narkotika eller hälsofarlig vara, introduceras på

marknaden. Att hantering av den kan utgöra narkotikabrott eller brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor kan i vissa fall vara oskäligt.

Framtagande av nya substanser för kliniskt bruk måste också möjliggöras så att forskning inte försvåras.

Gränsdragningen mellan narkotika och hälsofarlig vara bör beaktas. Som redogjorts för ovan kan en helt ny psykoaktiv substans ha egenskaper som innebär att den utgör narkotika eller hälsofarlig vara. För att skapa en heltäckande reglering bör övervägas om den generiska definitionen ska finnas i båda regleringarna, med risk för att substansen annars faller utanför regleringarna. Det bör övervägas hur en sådan reglering kan förtydligas, om regelverken bör slås samman, eller om det kan godtas att generiska definitioner införs t.ex. enbart i narkotikaregleringen – med den konsekvensen att en ny substans som enbart har de egenskaper som krävs för att utgöra hälsofarlig vara – kommer att falla utanför båda regleringarna innan den kan förtecknas individuellt.

Till sist bör övervägas vem som slutligen ska avgöra om en substans utgör narkotika eller hälsofarlig vara. Som redogjorts för ovan är dessa bedömningar ofta komplicerade varför de organ som har mest kompetens i dessa frågor rimligen bör ha stort inflytande i frågan. Här finns flera alternativ att överväga; möjligen kan en expertgrupp instiftas vilken skulle ha till uppgift att fastställa substansers rättsliga status. Ett annat alternativ är att uppgiften tillfaller domstolarna, med den ökade användning av expertvittnen och omfattande utredning av åklagare och polis, som det troligen skulle innebära.

8.6 Överväganden avseende verkansbaserad och analog klassificering

8.6.1 Inledning

I de två följande avsnitten redogörs för de för- och nackdelar med verkansbaserad klassificering respektive analog klassificering som utredningen har identifierat, oavsett om klassificeringen avser narkotika eller hälsofarliga varor. Därefter följer utredningens överväganden.

8.6.2 För- och nackdelar med verkansbaserad klassificering

Som framgått ovan avser verkansbaserade definitioner en hel grupp av varor, som alla har det gemensamt att de har en viss verkan. Vilka enskilda varor som omfattas av definitionen anges inte.

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. Risker 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.⁴¹ 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 substans 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.⁴²

⁴¹ S.k. *in vitro* bindningstudier.

⁴² Uppgifter från Rättsmedicinalverket.

8.6.3 För- och nackdelar med analog klassificering

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 dock framhållas att, förutom de nackdelar som redan redogjorts för, bidrar ett rekvisit som ”väsentligen liknar” ytterligare till oklarheten och oförutsebarheten i systemet.

8.6.4 Varken verkansbaserad eller analog klassificering bör införas

Bedömning: Regleringen av narkotika och/eller hälsofarliga varor bör inte ske genom verkansbaserade eller analog definitioner.

Som framgår ovan medför både verkansbaserade och analog definitioner i stort sett samma för- och nackdelar som generiska definitioner om än i olika utsträckning.

Vad gäller verkansbaserade definitioner har svårigheterna med att bedöma sådana kriterier lyfts fram som en särskilt betydande nackdel. Med anledning av det bör dagens kriterier kommenteras, eftersom de delvis är verkansbaserade genom rekvisiten ”beroende-framkallande”, ”euforiserande effekter”, m.fl.

I kapitel 6 har redogjorts för klassificeringsprocessen. 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. Gene-

rellt 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.

Analog definitioner är än mer vittomfattade och obestämda än både verkansbaserade och generiska definitioner. De medför därför mer betydande oklarheter.

Sammanfattningsvis anser utredningen att varken verkansbaserade eller analog definitioner bör införas för narkotikabegreppet och för begreppet hälsofarliga varor.

9 Regleringen avseende vissa hälsofarliga varor

9.1 Inledning

Som framgår av föregående kapitel anser utredningen att det inte bör införas ett generiskt klassificeringssystem varken avseende narkotika eller hälsofarliga varor. Utredningen konstaterar dock att det finns ett behov av att kunna reagera snabbt i fråga om den ständigt föränderliga marknaden för nya psykoaktiva substanser. För att möta detta behov presenterar utredningen i detta kapitel ett förslag på en utvidgad definition av varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Denna definition kommer enligt utredningens bedömning att möjliggöra en snabbare kontroll av bl.a. nya psykoaktiva substanser.

Förslaget har sitt ursprung i den finska regleringen som trädde i kraft i Finland i december 2014. Kapitlet inleds därför med en fördjupad redogörelse av det finska systemet. Därefter följer utredningens förslag.

9.2 Finlands reglering

9.2.1 Narkotika

Narkotika definieras i finsk rätt i 3 § första stycket 5 narkotikalagen¹ som

- a) ämnen, preparat och växter som ingår i förteckningarna I–IV i 1961 års allmänna narkotikakonvention,

¹ Narkotikalag (30.5.2008/373).

- b) ämnen och preparat som ingår i förteckningarna I–IV i 1971 års konvention om psykotropa ämnen,
- c) ämnen om vars innefattande i kontrollen det beslutas i enlighet med rådets beslut 2005/387/RIF om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen,
- d) kat (*Catha edulis*), kaktusväxter innehållande meskalin samt *Psilocybesvampar*, och
- e) ämnen som används i drogsyfte, när de är farliga för hälsan och har anmälts för att innefattas i kontrollen i enlighet med det beslut av rådet som anges i underpunkt c eller är positionsisomerer av sådana ämnen eller när de till sina farmakologiska egenskaper är en läkemedelssubstans som kan likställas med narkotika.

Bestämmelser om vilka ämnen, preparat och växter som anses som narkotika utfärdas genom förordning av statsrådet. I bilagorna till statsrådets förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika² listas de individuella ämnen, preparat och växter som omfattas av regleringen. I likhet med den svenska narkotikadefinitionen kan den finska narkotikadefinitionen sägas vara en uppräkningsdefinition.

Bestämmelser om olovlig befattning med narkotika finns i strafflagen³. För *narkotikabrott* döms den som enligt 50 kap. 1 § strafflagen olagligen

1. tillverkar eller försöker tillverka narkotika eller odlar eller försöker odla kokabuske, kat (*Catha edulis*) eller *Psilocybesvampar*,
2. odlar eller försöker odla opiumvallmo, hampa eller kaktusväxter som innehåller meskalin för att användas som narkotika eller råvara för narkotika eller för att användas vid tillverkning eller produktion av narkotika,
3. för eller försöker föra narkotika in i eller ut ur landet eller transporterar eller låter transportera narkotika eller försöker transportera eller försöker låta transportera narkotika,
4. säljer, förmedlar, till någon annan överlåter eller på annat sätt sprider eller försöker sprida narkotika, eller

² Statsrådets förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika (28.8.2008/543).

³ Strafflagen (19.12.1889/39).

5. innehar eller försöker anskaffa narkotika.

För narkotikabrott döms till böter eller fängelse i högst två år. Under vissa omständigheter ska i stället dömas för *grovt narkotikabrott* till fängelse i minst ett och högst tio år (50 kap. 2 § strafflagen). Eget bruk av narkotika är kriminaliserat genom brottet *straffbart bruk av narkotika* vilket kan föranleda böter eller fängelse i högst sex månader (50 kap. 2 a § strafflagen).

9.2.2 För konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen

För vissa ämnen finns en särskild reglering. Denna reglering gäller för *konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen* och i 3 § tredje stycket narkotikalagen definieras dessa som

ämnen som används i drogsyfte och som kan vara farliga för hälsan och har anmälts för att innefattas i kontrollen i enlighet med det beslut av rådet som anges i 1 mom. 5 punkten underpunkt c [2005/387/RIF] eller är positionsisomerer av sådana ämnen och som inte är läkemedel eller narkotika.

Närmare bestämmelser om vilka ämnen som ska betraktas som för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen utfärdas genom förordning av statsrådet. I bilagan till statsrådets förordning om för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen⁴ listas de individuella ämnen som omfattas av definitionen. Även denna definition är alltså i praktiken en uppräkningsdefinition.

Av 5 § narkotikalagen framgår att tillverkning, import till Finlands territorium, lagring, hållande till salu och överlåtelse av för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen är förbjudet. Undantag från förbudet kan göras av forskningsskäl eller med anledning av industriell användning enligt vad som särskilt föreskrivs i narkotikalagen eller någon annanstans i lag. Av 23 b § narkotikalagen framgår följande. Universitet och vetenskapliga forskningsinstitut får importera och lagra för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen för sin forskningsverksamhet, om det i fråga om

⁴ Statsrådets förordning om för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen (19.12.2014/1130).

ämnet och verksamheten före importen har gjorts en anmälan till Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet. Näringsidkare får av grundad anledning importera och lagra för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen för sin industriella verksamhet, om det i fråga om ämnet och verksamheten före importen har gjorts en anmälan till Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet. Vidare framgår att import, lagring, hållande till salu och överlåtelse av ett för konsumentmarknaden förbjudet psykoaktivt ämne är tillåtet, om det av grundad anledning ingår i ett annat ämne eller preparat och risken för missbruk kan anses vara liten på grund av den obetydliga mängden av ämnet eller på grund av att ämnet är i en form som är svår att utnyttja eller avskilja.

Av 44 kap. 5 a § strafflagen framgår att den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet i strid med narkotikalagen tillverkar, för in i landet, lagrar, håller till salu eller överlåter för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen ska, om inte strängare straff för gärningen beskrivs någon annanstans i lag, för *brott mot förbudet mot för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Tidigare reglerade som läkemedel

Innan regleringen om för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen infördes var många ämnen i stället upptagna som läkemedel. På initiativ av Tullens laboratorium tog Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) in allt fler ämnen i läkemedelsförteckningen på grund av deras inverkan på centrala nervsystemet och den uppenbara risken för missbruk. Även om sådana ämnen inte hade någon egentlig medicinsk användning klassificerades de som läkemedel eller togs in i läkemedelsförteckningen eftersom de på grund av sitt verknings sätt var jämförbara med receptbelagda läkemedel. På grund av deras starka farmakologiska verkan ansågs de dessutom kunna jämföras med sådana läkemedelssubstanser som används som läkemedel och som kräver recept.⁵

När det fanns skäl att snabbt förbjuda import och försäljning av en ny designerdrog, kunde ämnet definieras som läkemedel med

⁵ RP 327/2014 rd s. 4 f.

stöd av läkemedelslagen⁶ på bara några veckor. Ett snabbt förfarande har ofta varit tillräckligt för att förebygga ämnets spridning till den finska narkotikamarknaden.⁷

Efter en dom från EU-domstolen⁸ ansågs det oklart om de ämnen som fanns upptagna som läkemedel kunde anses utgöra läkemedel enligt EU-rätten. På grund av det osäkra rättsläget gjordes systemet om och många ämnen som tidigare var läkemedel är numera listade som för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen.

Motiven bakom dagens reglering

I förarbetena till nu gällande bestämmelser framgår följande.⁹

Föreslagna ändringar

Enligt förslaget ska kontrollen av psykoaktiva ämnen fortfarande byggas på ett system i två nivåer. Då ett ämne som används i drogsyfte definieras som narkotika ska det som för närvarande krävas att ämnet har meddelats till EU:s särskilda system för tidig varning [EU:s Early Warning System, EWS] och att ämnet är hälsofarligt. Den kontroll av ämnen som baserar sig på läkemedelsförteckningen ska slopas och det föreslås att tillverkning, import, lagring, hållande till salu och överlåtelse av nya ämnen som används i drogsyfte ska kunna förbjudas genom en förordning av statsrådet som definierar ämnena som psykoaktiva ämnen som är förbjudna för konsumentmarknaden.

I motsats till definitionen av narkotika, krävs det i detta sammanhang inte att ämnet bevisligen är hälsofarligt. Exempelvis ett sådant ämne som nyligen släppts ut på narkotikamarknaden kan bedömas vara farligt om t.ex. dess kemiska struktur motsvarar den hos befintliga narkotika eller sådana psykoaktiva ämnen som redan innefattas i kontrollen och som är förbjudna för konsumentmarknaden.^[10]

Syftet med förslaget är att designdrogerna i bilaga 1 A i den läkemedelsförteckning som för närvarande bygger på läkemedelslagen ska överföras till den kontroll som ska regleras genom narkotikalagen.

⁶ Läkemedelslagen (10.4.1987/395).

⁷ RP 327/2014 rd s. 6.

⁸ EU-domstolens dom den 10 juli 2014 i mål C-358/13 och C-181/14.

⁹ RP 327/2014 rd s. 8 f.

¹⁰ Enligt uppgifter från Fimea krävs inte tillgång till substansen för att en bedömning av den ska vara möjlig. Ofta föreligger en brist på data och försiktighetsprincipen (se avsnitt 5.4) tillämpas därför i fall då substansen är väldigt ny på marknaden och användning i drogsyfte har identifierats.

Som ett för konsumentmarknaden förbjudet psykoaktivt ämne kan klassificeras sådana ämnen som används i drogsyfte,^[11] som är hälsofarliga och som har meddelats till Europeiska unionens gemensamma system för tidig varning på så sätt som bestäms i rådets beslut 2005/387/RIF om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen.

Förbudet ska inte gälla sådan import och lagring inom forskning eller i industriell näringsverksamhet som sker efter det att ämnet har anmälts. Förbudet gäller inte heller i sådana situationer där ämnet av grundad anledning ingår i ett annat ämne eller preparat och risken för missbruk kan anses som liten.

Ämnena ska bedömas av Fimea på samma sätt som de ämnen som för närvarande klassificeras som narkotika genom förordning av statsrådet. Om det utifrån Säkerhets- och kemikalieverkets uppgifter eller av andra skäl kan antas att ämnet kan användas i industriellt syfte, ska Fimea ge de tillverkare av ämnet som den känner till eller de aktörer som representerar dessa tillfälle att uttala sig om bedömningen och det åtgärdsförslag som gäller förbudet av ämnet.

I enlighet med förslaget kan för import, lagring, hållande till salu och överlåtelse av för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen dömas samma straff som för närvarande döms för läkemedelsförseelse, dvs. böter eller fängelse i högst ett år. Innehav och användning av de ämnen som ingår i bilaga 1 A i läkemedelsförteckningen är för närvarande straffbart endast i vissa situationer då det anses som olaga befattningstagande med infört gods. På motsvarande sätt är inte heller innehav och användning av för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnen straffbart enligt den nya bestämmelsen, men som hittills kan det fortfarande dömas straff i vissa situationer som kan bedömas som olaga befattningstagande med infört gods.

Ekonomiska konsekvenser

Hundratals nya psykoaktiva ämnen som anmälts till systemet för tidig varning används nästan aldrig för sådana ändamål som hänför sig till laglig näringsverksamhet.

I vissa situationer kan ett ämne dock användas t.ex. som lösningsmedel inom industrin, och för dessa situationer föreskrivs det i narkotikalagen om ett förfarande enligt vilket tillverkarna av ämnet eller de aktörer som representerar dessa ska höras före beslut fattas. I motsats till narkotika, ska det vid användning av ett för konsumentmarknaden förbjudet psykoaktivt ämne inte krävas ett hanterings-tillstånd som avses i 15 § i narkotikalagen och att förpliktelserna enligt lagen uppfylls. För industriell näringsverksamhet ska man efter anmälan få importera, lagra och använda t.ex. gammabutyrolactonum

¹¹ Enligt uppgifter från Fimea finns inget krav på att substansen ska finnas på den finska marknaden.

(GBL) på samma sätt som nu, eftersom ämnet sannolikt kommer att klassificeras som ett för konsumentmarknaden förbjudet psykoaktivt ämne.

Exempelvis GBL som används som lösningsmedel kan även finnas i lim eller andra preparat som är avsedda att användas av konsumenter. Import och försäljning av dessa ämnen ska vara tillåten utan särskilt tillstånd om ämnet av grundad anledning ingår i ett annat ämne eller preparat och risken för missbruk kan anses som liten på grund av att den obetydliga mängden av ämnet är i en form som är svår att utnyttja eller avskilja. [...]

Samhälleliga konsekvenser

Syftet med propositionen är att trygga samhällets möjligheter att reagera snabbt i fråga om den snabbt föränderliga marknaden för designdroger. Efter lagens ikraftträdande ska en betydande del av ämnena i bilaga 1 A i läkemedelsförteckningen fastställas av social- och hälsovårdsministeriet såsom sådana psykoaktiva ämnen som är förbjudna för konsumentmarknaden. Förordningen ska innehålla cirka 160 sådana designdroger som för närvarande ingår i läkemedelsförteckningen.

Av de övriga nya designdroger som har anmälts till EU:s system för tidig varning kan för närvarande sammanlagt cirka 140 tas in i förordningen.

Således kan nya designdroger som har släppts ut på marknaden innefattas i kontrollen genom förordningen av social- och hälsovårdsministeriet inom högst en månad, dvs. snabbare än det går att definiera nya ämnen som narkotika.

9.3 Överväganden

9.3.1 Inledning

I följande avsnitt presenteras ett förslag som möjliggör en mer omfattande klassificering och klassificering av substanser i ett tidigare skede jämfört med i dag. I kapitel 10 behandlas möjligheten att starta klassificeringsutredningar i ett tidigare skede än i dag.

9.3.2 Det ska bli möjligt att reglera varor som ännu inte konstaterats medföra fara

Förslag: Det ska vara möjligt att reglera varor som *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa. Det ska alltså inte krävas att det är konstaterat att varan medför fara.

Bakgrund

Av den senaste rapporten om EU:s drogmarknad från European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)¹² framgår att det inte finns något som tyder på att marknaden för nya psykoaktiva substanser är på tillbakagång.¹³ Trots att vissa data tyder på att förekomsten av substanserna på den svenska marknaden i viss mån minskat, eller i vart fall slutat öka (se kapitel 4), är det svårt att i nuläget uttala sig om trender. Handeln sker till stor del på internet och det är därför inte möjligt att se till den svenska marknaden isolerat. Narkotikasituationen i Sverige är i hög grad avhängig vad som händer i vår omvärld.¹⁴

Kännetecknande för nya psykoaktiva substanser är att kunskapen om deras skadlighet är låg, bl.a. eftersom substanserna har en kort livslängd och löpande byts ut mot nya preparat. Det finns samtidigt mycket som pekar på att en stor mängd nya psykoaktiva substanser både är mycket potenta och hälsofarliga. Det framgår bl.a. av Socialstyrelsens rapport om narkotikarelaterade dödsfall¹⁵, samtalsstatistik från Giftinformationscentralen (GIC), statistik från STRIDA-projektet och riskbedömningarna och varningarna från EU:s Early Warning System (EWS).¹⁶

I kapitel 4 (se även bilaga 3) har redogjorts för vilka kända effekter en klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara har på en substans utbud och efterfrågan. Beslagsstatistik från Tullverket och

¹² Centrumet är ett EU-organ som har till huvuduppgift att ge EU och dess medlemsstater en objektiv överblick över EU:s narkotikasituation och narkotikaproblem samt bidra till en faktabaserad grund för narkotikadebatten. På svenska heter organet Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk.

¹³ EMCDDA (2016 b), s. 139.

¹⁴ SOU 2011:66 s. 45.

¹⁵ Socialstyrelsen (2016).

¹⁶ Se kapitel 4.

Polismyndigheten, samtalsstatistik från GIC, en studie över aktiviteten på chattforumet Flashback, samt Polismyndigheten och Folkhälsomyndighetens bevakning på hemsidor pekar på att klassificeringen av en substans i de allra flesta fall leder till en minskad hantering och ett minskat bruk av substansen.

Det ska vara möjligt att agera proaktivt

Narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor tillämpas i dag på varor och läkemedel som har vissa konstaterade egenskaper. Ett antagande om att varorna uppfyller kriterierna är inte tillräckligt för reglering.¹⁷ Genom att klassificering kräver att vissa egenskaper är konstaterade skapas en fördröjning i systemet. Substanser som kan antas uppfylla kriterierna, men som ännu inte har konstaterats göra det, kan säljas till användare utan att det sker i strid med narkotikalagstiftningen eller regleringen av vissa hälsofarliga varor. Den tid sådan försäljning kan fortgå avgörs bl.a. av laboratoriers möjligheter att få tillgång till substanser för att analysera dem. Att få tillgång till en substans för analys kan vara svårt (se kapitel 11).

I syfte att förbättra samhällets möjligheter att reagera skyndsamt och effektivt i fråga om den snabbt föränderliga marknaden för nya psykoaktiva substanser föreslår utredningen 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. I stället för att agera reaktivt när allvarliga förgiftningar inträffat eller då analys av ett beslag har genomförts, möjliggör utredningens förslag ett mer proaktivt agerande. Med förslaget uppnås många av de fördelar som finns med ett generiskt klassificeringssystem, samtidigt som de flesta nackdelarna med ett sådant system undviks (jfr avsnitt 8.5.2 och 8.5.3).

Utredningen föreslår att de reglerade varorna ska anges individuellt varför det alltså ska vara fråga om slutna uppräkningsdefinitioner (se nedan).

¹⁷ Se t.ex. prop. 1997/98:183 s. 38 om hälsofarliga varor.

9.3.3 Den utvidgade möjligheten till klassificering ska införas i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Bedömning: Det är inte lämpligt att införa den utvidgade möjligheten till klassificering i narkotikalagstiftningen.

Förslag: Den utvidgade möjligheten till klassificering ska införas i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Vad som föreskrivs om hälsofarliga varor i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska gälla även för den nya kategorin av hälsofarliga varor, om inte annat föreskrivs.

Enligt utredningen finns det tre olika alternativ att överväga vid införandet av den utvidgade möjligheten till klassificering av varor som *kan antas* medföra fara; genom en ändring i narkotikastrafflagen, genom en ändring i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller genom införandet av en ny reglering i form av en ny lag.

I detta sammanhang ska nämnas något om dagens systematik i berörda regelverk. I propositionen *Kontroll av syntetiska droger m.m.* (prop. 1997/98:183) uttalades följande avseende förhållandet mellan lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och annan lagstiftning.¹⁸

Den utredning som föregår ett beslut om kontroll av en vara enligt lagen torde normalt kunna göras betydligt mindre omfattande än en utredning inför narkotikaklassificering. I många fall torde en ny varas egenskaper likna de redan narkotikaklassificerade varornas. Kan man efter en mera ingående utredning av varans egenskaper och verkningar i ett senare skede konstatera att förutsättningar föreligger för narkotikaklassificering, bör varan flyttas över till narkotikalagstiftningen. Om så inte sker kan varan även fortsättningsvis kontrolleras genom den särskilda lagen. Visar utredningen redan inledningsvis att det rör sig om narkotika skall naturligtvis narkotikalagstiftningen tillämpas från början.

Som framgått är det inte avsett att den nya lagen skall tillämpas på varor som klassificerats som narkotika. Inte heller dopningsmedel förutsätts omfattas av lagen. För dessa två varugrupper gäller de strängare reglerna i narkotikalagarna respektive dopningslagen. [...]

Lagrådet har anmärkt att lagtexten inte ger någon närmare avgränsning av de hälsofarliga varor som avses men har samtidigt betonat att ämnet är ett sådant som är särskilt lämpat för en ramlagstiftning, som

¹⁸ Prop. 1997/98:183 s. 38 f.

ger möjlighet att vid ändringar i missbruksmönster snabbt ingripa mot nya droger. Regeringen vill i anslutning härtill understryka att bemyndigandet i lagen skall tillämpas endast för varor som är konstaterat hälsofarliga och som i princip saknar några mer allmänna användningsområden i samhället.

Lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor syftar alltså till att möjliggöra kontroll av nya hälsofarliga missbruksmedel i de fall där narkotikalagstiftningen inte kan tillämpas.

Enligt utredningens mening är det inte lämpligt att justera narkotikabegreppet så att t.ex. även läkemedel eller hälsofarliga varor som *kan antas* ha beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter omfattas av narkotikaregleringen. Den föreslagna utvidgade möjligheten till klassificering är avsedd att möjliggöra reglering av substanser innan de kan konstateras uppfylla dagens kriterier för både narkotika och hälsofarliga varor. Det är därmed fråga om en reglering i ett tidigare skede jämfört med vad som är möjligt i dag. Det stämmer därför inte överens med den befintliga systematiken i, och förhållandet mellan, dagens regelverk att reglera substanser som *kan antas* medföra fara i narkotikastrafflagen.

Ytterligare en anledning till att den utvidgade möjligheten till klassificering inte bör införas genom en ändring i narkotikastrafflagen är att narkotikabegreppet i dag åtnjuter stor respekt.¹⁹ Ändringar av begreppet bör därför ske med stor försiktighet så att detta inte äventyras. Narkotikabegreppet är förbehållet de farligaste substanserna vilket bl.a. reflekteras av de höga straff som kan utdömas för narkotikabrott. Att narkotikaregleringen skulle kunna omfatta substanser – som i ett senare skede skulle kunna konstateras enbart uppfylla kriterierna för hälsofarliga varor – är därför inte lämpligt. En sådan ordning skulle riskera att urvattna narkotikabegreppet och minska den respekt som narkotikalagstiftningen har i dag.

Att justera narkotikastrafflagen är vidare olämpligt eftersom narkotikalagstiftningen, till skillnad från lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, straffbelägger eget bruk. Att möjliggöra reglering av substanser som *kan antas* medföra fara syftar framför allt till att förhindra spridning och etablering av substanser vars hälsorisker inte är tillförlitliga klarlagda. De straffbara gärningarna bör därför enbart ta sikte på spridning av sådana substanser och alltså omfatta tillverkare,

¹⁹ Prop. 2010/11:4 s. 45.

försäljare, etc. Samma ansvar kan enligt utredningen inte åläggas användare (se nedan).

Fråga uppstår därmed om det i stället är lämpligt att införa den utvidgade möjligheten till klassificering i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Lagen tillämpas i dag på 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.

Det kan konstateras att det stämmer väl överens med syftet med lagen, vilket i första hand är att åstadkomma kontroll över handeln av hälsofarliga varor,²⁰ att även möjliggöra klassificering av varor som *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa. Vidare är det förenligt med uppbyggnaden och systematiken i lagen att ytterligare bredda möjligheten att reglera varor på mer begränsade underlag och i ett tidigare skede än vad som är möjligt i dag.

Utredningen delar den av Lagrådet framförda synpunkten, i samband med införandet av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, att hälsofarliga varor är sådana varor som är särskilt lämpade för en ramlagstiftning som ger möjlighet att vid ändringar i missbruksmönster snabbt ingripa mot nya droger. Utredningen anser därför att det är lämpligt att den utvidgade möjligheten till klassificering införs i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Enligt utredningen möjliggörs på detta sätt ett snabbare ingripande mot nya psykoaktiva substanser.

Genom att införa ändringarna i en befintlig lag blir klassificeringssystemet mer överskådligt jämfört med att införa en helt ny lag.

Det föreslås således att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska justeras så att även varor som på grund av sina inneboende egenskaper *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan, omfattas av regleringen. Vad som föreskrivs om hälsofarliga varor i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska således gälla även för den nya kategorin av hälsofarliga varor, om inte annat föreskrivs.

Mot bakgrund av ovanstående saknas skäl att överväga en helt ny lag på området.

²⁰ Prop. 1997/98:183 s. 39.

9.3.4 Varor som omfattas av regleringen

Förslag: Med kriteriet *kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa* ska förstås att varorna inte måste vara konstaterat hälsofarliga. Det är tillräckligt med ett antagande om att de kan medföra fara.

Allmänt om rekvisiten

I nu gällande definition av hälsofarliga varor avses med *varor* i första hand olika substanser och beredningar men även växter, delar av växter, svampar och annat.²¹ Även om förslaget om en utvidgad möjlighet till klassificering är motiverat främst av den stora spridningen av nya psykoaktiva substanser är förslaget inte avsett att ändra den vida definition som begreppet *varor* har i dag. En vid definition möjliggör snabba ingripanden mot nya droger vid förändringar i missbruksmönster.

En förutsättning för att en substans ska kunna klassificeras som hälsofarlig vara är att den kan specificeras på ett lämpligt sätt. Att förteckna ett produktnamn kan inte komma ifråga, eftersom det då inte är möjligt att fastställa vilken substans som avses. En strukturbestämning är därför nödvändig för att förteckna en substans. Om tillgång till substansen inte finns kan t.ex. molekylbilder, kemiska namn eller annan data bidra till en strukturbestämning. Även om det är tänkbart att vissa aktörer tar bort sådan information från sina hemsidor är det rimligt att anta att den internationella bevakningen och övriga informationskällor, inklusive dialoger mellan myndighetslaboratorier och kontakter med myndigheter i andra länder m.m., kan ge tillräcklig information i detta hänseende.

Med kriteriet *kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa* avses att varan inte måste vara konstaterat hälsofarlig. Det är tillräckligt med ett antagande om att varan medför sådan fara. Även om det är fråga om ett antagande, ska det dock finnas en konkret omständighet som objektivt sett talar för att så är fallet.

Det är varans inneboende egenskaper som ska kunna antas medföra fara. I förarbetena till nu gällande definition av hälsofarliga varor

²¹ Prop. 1997/98:183 s. 48.

konstaterades att det kan röra sig om varor med vitt skilda egenskaper och varierande effekter, varför en exakt definition inte kan göras i lag.²² Det finns en stor variation och mångfald även bland de varor som avses kunna regleras genom föreslagen ändring. Vad antagandet om fara baseras på kommer därför att variera från fall till fall. Omständigheter av betydelse är t.ex. att det är fråga om en substans där man eftersträvat likhet med en klassificerad substans genom att den kemiska strukturen till betydande del motsvarar den hos redan klassificerad narkotika eller hälsofarliga varor. Andra omständigheter av betydelse är om varan förekommer på hemsidor som marknadsför lagliga substanser för missbruksändamål, eller om data från t.ex. sjukvården, GIC, drogforum på internet eller liknande tyder på att de inneboende egenskaperna hos varan medför fara för människors liv eller hälsa. I de allra flesta fall är det fråga om substanser som i princip saknar allmänna användningsområden i samhället.

Att en substans anmälts till EWS (se avsnitt 6.8.3) kan också utgöra ett skäl för att den bör regleras. Detsamma gäller om substansen är reglerad i andra länder.

Det är inte en förutsättning för klassificering att Folkhälsomyndigheten har tillgång till substansen och kan göra en fullständig utredning av den. Syftet med de förslag som lämnas i kapitel 10 och 11, om metoder för att effektivisera klassificeringen, inbegripet ett förslag som möjliggör inköp av substanser under annan identitet, är dock att underlätta och påskynda tillgången till substanser.

Substanser som i dag omfattas av förstörandelagen

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. I propositionen *En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning* (prop. 2010/11:4) uttalade regeringen följande²³ i frågan om vilka substanser som ”kan antas komma att av regeringen förklaras som

²² Prop. 1997/98:183 s. 38.

²³ Prop. 2010/11:4 s. 62.

narkotika eller som hälsofarlig vara”, vilket är en kategori av substanser som omfattas av förstörandelagen.

Har frågan om klassificering av substansen aktualiserats hos regeringen, utan att något beslut i frågan ännu har hunnit fattas, bör det finnas förutsättningar för förstörande. I de fallen finns det som regel ett fullgott underlag för att bedöma substansens effekter och dessutom har den behöriga myndigheten ansett att det finns sakliga skäl att klassificera substansen som narkotika eller hälsofarlig. Även i de fall där Statens folkhälsoinstitut [numera Folkhälsomyndigheten] eller Läkemedelsverket har påbörjat en utredning angående en substans, i syfte att den ska kunna bli klassificerad, bör detta normalt vara tillräckligt för beslut om förstörande, även om någon begäran om klassificering ännu inte har getts in till regeringen. I de fallen får det nämligen normalt antas att utredningen utmynnar i en framställning till regeringen. Frågan är mera svårbedömd om någon utredning angående klassificering inte ens har påbörjats. Det torde dock finnas situationer där lagen bör vara tillämplig även i dessa fall, eftersom en utredning om klassificering kan initieras först när de behöriga myndigheterna fått kännedom om behovet av klassificering av en ny substans. I de båda sistnämnda situationerna bör som regel klarhet angående sannolikheten för att substansen kan komma att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara kunna vinnas genom att yttrande begärs från den myndighet som har till uppgift att utreda frågan om klassificering.

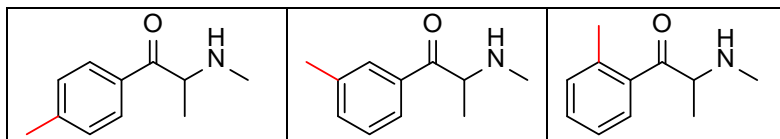
Det är sannolikt att den föreslagna lagen främst kommer att tillämpas på substanser och ämnen som saknar legalt användningsområde. En betydande del av de nya substanser som bjuds ut på Internet är enligt uppgift designer drugs, dvs. substanser där endast smärre förändringar i molekylens gjorts i förhållande till en känd och narkotikaförklarad substans. De nya substanserna behöver inte ha samma effekt och verkan som den likartade narkotikaklassificerade, men den omständligheten att man eftersträvat likhet med ett klassificerat preparat talar starkt för att substansen kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Om det framgår att substansen brukats och föranlett skada eller t.o.m. dödsfall, finns det goda skäl att anta att denna har sådana egenskaper som krävs för ett beslut om förstörande.

Positionsisomerer

Ett problem med nya psykoaktiva substanser är att det finns flera varianter med samma kemiska grundstruktur. En kategori av sådana varianter är positionsisomerer. Med positionsisomerer menas att en liten del av molekylens har olika position i kolvätekedjan eller ring-

strukturen.²⁴ Som exempel kan nämnas mefedron, även kallad 4-MMC (4-metylmekatinon). I denna substans kan en s.k. metylgrupp ha andra positioner, vilket ger substanserna 3-MMC och 2-MMC, vilka alltså är positionsisomerer till 4-MMC.

Figur 9.1 Exempel på positionsisomerer



Från vänster: Mefedron (4-MMC), 3-MMC och 2-MMC.

Positionsisomerer liknar ofta varandra och är inte alltid lätta att skilja på men de är likväl olika substanser. När en substans upptäcks och regleras är det därför vanligt att dess positionsisomerer introduceras på marknaden som substitut. Som exempel kan nämnas att Tullverkets första beslut av mefedron (4-MMC) skedde den 31 juli 2008. Substansen reglerades den 25 maj 2009. Det första beslutet av substansen 3-MMC skedde den 18 juni 2012 och substansen reglerades den 1 december 2013. Substansen 2-MMC beslutogs den 8 mars 2014 och reglerades den 9 juni 2015.²⁵

I dag krävs i regel att myndigheterna påträffar positionsisomererna innan de kan utredas ordentligt. Eftersom positionsisomererna har en liknande struktur och som huvudregel även liknande egenskaper som den reglerade substansen kommer positionsisomerer, med den föreslagna regleringen, kunna regleras i fler fall och betydligt snabbare än i dag. I många fall kommer rekvisitet *kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa* vara uppfyllt för positionsisomererna så snart en av dem uppfyller villkoren för reglering.

²⁴ Solomons (1997) s. 5 ff.

²⁵ Jfr även 4-MEC (4-metyletylkatinon) som beslutogs av Tullverket första gången den 28 juli 2010. Den reglerades den 1 september 2011. Substansen 3-MEC beslutogs för första gången av polis den 31 mars 2014. Den reglerades den 9 juni 2015. Den 20 oktober 2015 beslutog Tullverket substansen 2-MEC, vilken reglerades den 26 januari 2016.

9.3.5 Varor som undantagsvis kan omfattas av regleringen

Bedömning: Förslaget innebär att varor – som senare visar sig inte behöver vara reglerade – undantagsvis kan omfattas av regleringen under en viss tid. En sådan ordning är nödvändig för att kunna möta den snabbt föränderliga marknaden för nya psykoaktiva substanser.

Varor som senare visar sig inte behöver vara reglerade

Det sänkta kravet avseende fara för människors liv eller hälsa, som föreslås gälla för klassificering av en substans som hälsofarlig vara, betyder att fler substanser kommer att kunna klassificeras. Denna mer omfattande klassificering av nya psykoaktiva substanser syftar till att påverka marknaden så att utbudet och användningen minskar. Även om ett visst utrymme fortfarande finns för att sälja substanser som (ännu) inte har klassificerats blir det mer komplicerat och mindre lönsamt för företag som säljer sådana substanser att fortsätta med sin verksamhet. Detta leder troligen till att färre aktörer ägnar sig åt sådan verksamhet, vilket minskar utbudet av skadliga substanser och försvårar etableringen av substanserna på den svenska marknaden.

Förslaget innebär dock att varor – som senare visar sig inte behöver vara reglerade – undantagsvis kan komma att omfattas av regleringen under en viss tid innan den tas bort ur regleringen. Det är utredningens mening att en sådan ordning är nödvändig för att kunna möta den snabbt föränderliga marknaden för nya psykoaktiva substanser.

Regeringen har vid ett flertal tillfällen konstaterat att det inte kan bli aktuellt att döma någon till de stränga straff som förutsätts på narkotikaområdet om det aktuella ämnet är harmlöst.²⁶ Uttalandena har gjorts i samband med att generiska definitioner har övervägts. Generiska definitioner innebär att regleringen omfattar ett obestämt antal substanser med samma kemiska grundstruktur. Många gånger

²⁶ Se t.ex. prop. 1997/98:183 s. 35 och prop. 2010/2011:4 s. 44. Se även utredningens direktiv i vilka anges att nya psykoaktiva substanser som inte har beroendeframkallande eller euforiserande effekter och inte heller är hälsofarliga men används för att uppnå berusning eller annan påverkan inte ska omfattas av en generisk definition.

kan det vara komplicerat att fastställa om en substans omfattas av en generisk definition. Den enskilde har i praktiken ingen möjlighet att helt försäkra sig om en substans omfattas av en sådan reglering eller inte (se avsnitt 8.2.2 för ett exempel på en generisk definition). Utifrån detta perspektiv framstår det som obefogat att någon som hanterar en harmlös substans, som visar sig omfattas av en generisk definition (dvs. har en viss kemisk grundstruktur), riskerar de stränga straff som förutsätts på narkotikaområdet.²⁷

Regeringens uttalanden gäller framför allt narkotikaområdet, vilket innefattar stränga straff, men är av relevans även för regleringen av hälsofarliga varor. En avgörande skillnad i den föreslagna regleringen jämfört med ett system med generiska definitioner är att de varor som föreslås omfattas av regleringen ska anges i bilaga till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Genom en individuell uppräkningslista upprätthålls den tydliga gränsen mellan kontrollerade och fria varor och det kommer därmed inte råda någon osäkerhet om en substans är förbjuden eller inte. Uppräkningen av substanser medför en öppenhet och transparens i systemet och klassificeringen är tillgänglig och tydlig för var och en som önskar ta del av den. Regleringen kommer därmed även fortsättningsvis att präglas av tydlighet och förutsebarhet.

Utredningen bedömer att fallen då en vara regleras – som senare visar sig inte behöver vara reglerad – är, och kommer fortsatt att vara, sällsynta. En jämförelse kan göras med de substanser som i dag förs upp på Folkhälsomyndighetens utredningslista, varav de flesta kommer att kunna regleras genom den föreslagna ändringen. I de flesta fall då en substans tagits bort från utredningslistan har det berott på att den klassificerats som narkotika eller hälsofarlig vara. Det har alltså sällan förekommit att en substans har tagits bort från utredningslistan för att skäl för fortsatt utredning för klassificering inte längre funnits. Ett mindre antal substanser har dock varit upptagna på utredningslistan en längre tid utan att bli föreslagna för klassificering. Enligt Folkhälsomyndigheten beror detta framför allt

²⁷ Att i stället kräva att substansen har de egenskaper som i dag krävs för klassificering leder till att systemet blir än mer oförutsebart. Inom en generisk definition ryms substanser med varierande effekt och skadlighet. Att fastställa substansers egenskaper är komplicerat och sådana bedömningar är inte alltid entydiga ens bland dem som är sakkunniga inom kemi och farmakologi. Som redogjorts för i kapitel 8 anser utredningen att generiska definitioner inte bör införas i svensk lagstiftning.

på att andra substanser, med högre prioritet, löpande har tillkommit på listan. Vissa substanser har dessutom upptagits på utredningslistan i samband med att Åklagarmyndigheten eller Tullverket, inom ramen för ett ärende enligt förstörandelagen, begärt ett yttrande från Folkhälsomyndigheten över substansen. Det har i dessa fall alltså inte alltid varit fråga om att Folkhälsomyndigheten bedömt att substansen bör utredas.

Mot det föreslagna systemet kan argumenteras att det är oförenligt med straffrättens principer att möjliggöra kriminalisering av substanser som senare kan visa sig inte behöver vara reglerade. Snävt sett avser straffbudet då inte uteslutande ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (människors liv eller hälsa riskeras inte av sådana substanser) och det beteende som avses bli kriminaliserat (handel med sådana substanser) kan inte orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset (jfr principerna för kriminalisering i avsnitt 3.6).

Utredningens förslag måste dock ses i ljuset av de senaste årens utveckling vad gäller nya psykoaktiva substanser. Tiden det tar att reglera farliga substanser är något som utnyttjas av aktörerna på marknaden. Detta blir tydligt bl.a. då substanser som är föremål för utredning och snart kan förväntas regleras i vissa fall reas ut till användare. Genom sådana mekanismer hinner en stor del av försäljningen ske innan substanserna regleras. Efter reglering byts sortimentet ut till nya oreglerade substanser (se mer om detta i avsnitt 4.5.4).

Det är utredningens mening att det identifierade och konkretiserade intresset som är skyddsvärt måste ses i ett större perspektiv. Genom att begränsa handel med skadliga och potentiellt skadliga substanser, skyddas i förlängningen människors liv och hälsa. Intresset av att snabbare kunna reglera och förhindra spridningen av substanser som kan antas medföra fara väger dessutom tyngre än vissa aktörers ekonomiska intresse av att obehindrat tillverka och sälja substanser vars skadlighet inte är fullständigt utredd. Det är dessutom i de flesta fall fråga om att reglera substanser som i princip saknar några mer allmänna användningsområden i samhället. Att på ett utstuderat eller i vart fall grovt vårdslöst sätt utsätta andra för antaglig fara är allvarligt och motiverar åtgärder från lagstiftarens sida. Åtgärder är särskilt motiverade mot bakgrund av det tempo som nya ämnen introduceras på marknaden.

Om behov av reglering senare visar sig saknas

Substanser ska givetvis endast vara klassificerade som hälsofarliga varor när skäl för detta föreligger. Skulle kunskapen om en klassificerad substans förändras på så sätt att skäl för klassificering inte längre finns ska den naturligtvis tas bort från regleringen omedelbart. Detta gäller redan i dag för narkotika och hälsofarliga varor och ska gälla även fortsättningsvis.²⁸

I detta sammanhang bör framhållas att det inte torde vara möjligt att med framgång i ett brottmål invända att hanteringen av en viss vara inte ska betraktas som olaglig eftersom den är ofarlig. Den rättsliga statusen på en substans avgörs av om den har klassificerats. Det ankommer inte på den enskilde att göra egna bedömningar av behovet av reglering. Om en substans har klassificerats som hälsofarlig vara omfattas den av regelverkets tillståndskrav, straffbestämmelser osv. tills den tas bort ur förordningsbilagan.

Skulle lagföring däremot ske efter att en substans tagits bort från regleringen aktualiseras 5 § i lag (1964:163) om införande av brottsbalken i vilken framgår att ingen må dömas för gärning, för vilken ej var stadgat straff när den begicks. Vidare framgår att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Detta gäller dock inte när fråga är om gärning som under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda förhållanden.

²⁸ Folkhälsomyndigheten ansvarar för att bevaka och utreda behovet av kontroll av hälsofarliga varor, samt för omklassificering, se kapitel 6.

9.3.6 Tillståndskrav och straffbelagda gärningar

Förslag: Varor som klassificerats som hälsofarliga varor, oavsett på vilken grund klassificeringen skett, ska vara tillståndspliktiga om de ska införas till landet, överlåtas, framställas, förvärvas i överlåtelsesyfte, bjudas ut till försäljning eller innehas 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 grunden att de (konstaterat) medför fara för människors liv eller hälsa ska, liksom i dag, vara tillståndspliktiga även om de innehas i annat syfte än i överlåtelsesyfte.

Den som uppsåtligen bryter mot denna tillståndsplikt ska, liksom i dag, dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Lagen om straff för smuggling ska, liksom i dag, tillämpas avseende olovlig införsel av hälsofarliga varor.

Dagens reglering

Att en vara har klassificerats som hälsofarlig vara innebär att hantering av den inte får ske utan tillstånd. Tillståndspliktig hantering som sker utan tillstånd är straffbar.

Av 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor framgår att varor som avses i lagen inte utan tillstånd får

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

Den som uppsåtligen bryter mot punkterna 2–6 döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Följande kan konstateras vid en jämförelse av den svenska och finska straffrättsliga regleringen på området. Den finska regleringen innefattar oaktsamhetsbrott. De gärningar som är straff-

belagda är i huvudsak lika men skiljer sig åt genom att det i Finland är olagligt med lagring medan det i Sverige är olagligt med förvärv i överlåtelsesyfte samt innehav. Ingen av regleringarna straffbelägger eget bruk.

I förarbetena till lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor uttalades följande avseende de straffbelagda gärningarna.²⁹

Syftet med den nya lagen är, som tidigare nämnts, i första hand att åstadkomma kontroll över handeln. De aktuella varorna bör därför inte få införas, överlätas, framställas, förvärvas i överlåtelsesyfte eller utbjudas till försäljning. Frågan om innehav behandlas nedan. Läke-medelsverket bör för särskilt fall få meddela tillstånd till användning för vetenskapligt eller industriellt ändamål [numera är det Folkhälso-myndigheten som meddelar tillstånd]. Med hänsyn till att lagen avses utgöra ett ganska inskränkt regelverk bör gärningar som begås av oakt-samhet inte medföra ansvar. [...]

Mot bakgrund av lagstiftningens ändamål kan anföras att innehav av ifrågavarande varor inte bör medföra straffansvar. Ett argument för att ändå kriminalisera innehav kan vara att innehav av ifrågavarande varor i viss mängd i sig innebär en fara för spridning med därpå följande missbruk. Ett annat skäl är att tillåtande av innehav skulle göra lagen tandlös och avsevärt försvåra polis och åklagares arbete vid bekämp-ningen av handeln, eftersom svårigheter ofta föreligger att motbevisa en misstänkts uppgifter om innehav för eget bruk. Regeringen har på grund av det nu anförda stannat för att övervägande skäl talar för att även innehav bör medföra straffansvar.

Vad gäller straffskalans utformning anser regeringen att anledning saknas att låta denna vara lika sträng som i narkotikastrafflagen. En sådan parallell kan för övrigt inte dras eftersom lagen, som tidigare nämnts, inte är avsedd att utgöra ett alternativ till narkotikalagstift-ningen utan är tänkt som en mer begränsad reglering. Enligt reger-ingens mening kan vid brott av normalgraden i stället jämföras med den straffskala som gäller för vissa olovliga förfaranden med läke-medel, såsom t.ex. försäljning utan godkännande och olovlig import från land utanför EES, dvs. böter eller fängelse i högst ett år. En sådan straffskala möjliggör vidare utnyttjande av vissa tvångsmedel vid miss-tanke om brott, såsom t.ex. husrannsakan och kroppsvisitation.

²⁹ Prop. 1997/98:183 s. 39 f.

Tillståndskrav och straffbelagda gärningar

Syftet med lagen om förbud om vissa hälsofarliga varor är i första hand att förhindra aktörer från att tillverka och sprida hälsofarliga varor till användare. I linje med detta är eget bruk av hälsofarliga varor varken tillståndspliktigt eller straffbart. Innehav av hälsofarliga varor kräver i dag tillstånd och är straffbart bl.a. eftersom ett innehav av en viss mängd i sig innebär en fara för spridning med därpå följande missbruk. Att reglera innehav av konstaterat hälsofarliga varor är alltså ett sätt att skydda medborgarna då innehav vanligen är ett led i spridningen av sådana varor.

Utredningen föreslår att samma tillståndskrav som framgår av 3 § punkt 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. För andra hälsofarliga varor ska, liksom i dag, tillstånd krävas för alla typer av innehav. De föreslagna justeringarna är alltså inte avsedda att förändra tillståndsplikten avseende de varor som i dag utgör hälsofarliga varor. Hantering i strid med tillståndsplikten ska vara straffbar.

Enligt utredningens mening är det befogat att ålägga tillverkare, försäljare och andra som ägnar sig åt handel med hälsofarliga varor som *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa ett tillståndskrav avseende hanteringen av sådana varor, så länge tillgänglig kunskap tyder på att de kan antas medföra fara, och de därför är upptagna i en förordningsbilaga. Det är även motiverat att straffbelägga hantering av sådana varor om hanteringen sker utan tillstånd. Detta eftersom det är ett klandervärt beteende att till andra sprida varor som kan antas vara hälsofarliga och eftersom intresset av att skydda användarna också motiverar en sådan ordning.

Angående skillnaden i kravet på tillstånd för innehav av de olika kategorierna av hälsofarliga varor kan följande konstateras. Det finns en liten risk för att substanser som klassificerats som hälsofarliga varor för att de *kan antas* medföra fara senare visar sig inte behöver vara reglerade. Den omständigheten gör att det finns anledning att skilja på situationer då man riskerar den egna hälsan och då man riskerar andras liv eller hälsa.³⁰ Det är inte lika klandervärt att riskera

³⁰ Jfr Storbritanniens *the Psychoactive Substances Act 2016* i avsnitt 7.5.

den egna hälsan och det är därför inte heller lika motiverat att ålägga en enskild ett tillståndskrav, med medföljande risk för åtal om hanteringen sker i strid med tillståndskravet, för innehav av sådana varor, om de är avsedda för eget bruk. Här ska också framhållas att utredningen delar den ståndpunkt som Narkotikautredningen framförde i betänkandet *Bättre kontroll av missbruksmedel. En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.* (SOU 2008:120) att de personer som använder sig av ämnen som marknadsförs för sina narkotikaliknande effekter självfallet har ett ansvar för sina egna handlingar när de intar dessa ämnen.³¹ Att riskera andras hälsa är dock enligt utredningen ett betydligt mer klandervärt beteende. Om innehavet sker i överlåtelsesyfte, dvs. om det utgör ett led i spridningen av sådana varor, bör det därför vara tillståndspliktigt oavsett om substanserna senare kan visa sig inte behöva vara reglerade.

Med innehav i överlåtelsesyfte menas att varan är avsedd att överlätas. Det är tillräckligt för ansvar att en viss del av innehavet är avsett att överlätas. Överlåtelsesyfte får anses föreligga oberoende av i vilken mängd eller i vilka former överlåtelse är avsedd att ske, även om ett större antal doser tydligare kan indikera ett överlåtelsesyfte. Ansvar kan komma i fråga redan om någon innehar en substans som är avsedd att förbrukas av en mindre grupp personer vid ett enstaka tillfälle. Det blir i sammanhanget utan betydelse för ansvarsfrågan om de som inte har varit delaktiga i innehavet förutsätts betala någon ersättning eller inte.³²

Uppsåt och grov oaktsamhet

Straff för hantering av hälsofarliga varor i strid med tillståndsplikten förutsätter i dag att hanteringen sker uppsåtligen. Utredningen föreslår att den mesta hanteringen av hälsofarliga varor i strid med tillståndsplikten ska vara straffbar också om den sker av grov oaktsamhet.

Motiven bakom att endast uppsåtliga gärningar kriminaliserades i samband med att lagen infördes var att lagen avsågs vara ett ganska inskränkt regelverk.³³ Så är inte fallet i dag. I oktober 2016 var cirka

³¹ SOU 2008:120 s. 401.

³² Jfr prop. 1982/83:141 s. 17 angående förvärv i överlåtelsesyfte.

³³ Prop. 1997/98:183 s. 39.

160 ämnen reglerade som hälsofarliga varor. En grov uppskattning visar att den föreslagna ändringen innebär att den siffran kan dubbleras.³⁴ Uppgifterna visar att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor redan i dag utgör en viktig pusselbit vad gäller regleringen av missbruksmedel, förhindrandet av spridning och brottsbekämpningen. Med de ändringar som utredningen föreslår kommer lagen att bli än mer betydelsefull i dessa avseenden.

Marknaden för nya psykoaktiva substanser är, som framgår ovan och i avsnitt 4.5.4, flyktig på så sätt att nya substanser i snabb takt introduceras på marknaden 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. Vidare sker försäljning trots att det inte är klarlagt vilken substans som faktiskt säljs och det förekommer också att redan reglerade substanser marknadsförs som oreglerade. Det är utredningens mening att sådan vårdslös hantering av varor som medför fara, och kan antas medföra fara, ska vara straffbar.

Utredningen föreslår därför att den som i strid med tillståndsplikten, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, hanterar hälsofarliga varor genom att föra in dem till landet, överlåta dem, framställa dem, i överlåtelsesyfte förvärva dem, bjuda ut dem till försäljning, eller i överlåtelsesyfte inneha dem, ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller oavsett på vilken grund varorna har klassificerats som hälsofarliga varor. Den som däremot, i strid med tillståndsplikten, i annat syfte innehar hälsofarliga varor som klassificerats på den grunden att de (konstaterat) medför fara för människors liv eller hälsa gör sig skyldig till brott endast om det sker uppsåtligen.

Den föreslagna ändringen stämmer väl överens med systematiken avseende narkotikabrott och den oaktsamma hanteringen av narkotika. Skillnaden i kravet på uppsåt respektive grov oaktsamhet för de olika varianterna av innehav är motiverad av den systematik som följer av narkotikalagstiftningen.

Enligt 3 a § narkotikastrafflagen döms den som av grov oaktsamhet överlåter och hanterar narkotika på motsvarande sätt som

³⁴ Enligt Folkhälsomyndigheten har Sverige reglerat ungefär 50 procent av de substanser som finns anmälda till EWS. I oktober 2016 fanns det cirka 65 substanser på utredningslistan och i vart fall ytterligare 150 substanser skulle kvalificera sig för utredningslistan om de marknadsfördes i Sverige.

gäller för uppsåtliga brott för *vårdslöshet med narkotika* till böter eller fängelse i högst ett år. Det är dock inte straffbart att av grov oaktsamhet bruka narkotika. Det är dessutom endast mer kvalificerade innehav, alltså sådana innehav som utgör ett led i spridningen av substanser, som omfattas av 3 a § narkotikastrafflagen. Sådant innehav som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen, t.ex. innehav för eget bruk, är inte straffbart om det sker av grov oaktsamhet.

Enligt utredningens mening är det ändamålsenligt att följa den systematik som finns i narkotikalagstiftningen. Här ska dock påpekas att de olika typer av hantering som i dag räknas upp i narkotikastrafflagen och i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor inte är helt överensstämmande, varför en fullständigt överensstämmande reglering inte kan uppnås.

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. hanterat 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.³⁵ Enligt utredningen ska det vid bedömningen av om en viss hantering av en hälsofarlig vara skett med grov oaktsamhet ställas samma krav på oaktsamhet som avses i 3 a § narkotikastrafflagen.³⁶

Utredningen finner däremot inte tillräckliga skäl för att straffbelägga gärningar som sker av oaktsamhet som inte är grov. Dessa fall är enligt utredningens 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 blir föremål för straffrättsligt ansvar.³⁷

³⁵ Jfr t.ex. prop. 2006/07:80 s. 50.

³⁶ I propositionen som föranledde införandet av oaktsamhetsbrott (prop. 1982/83:141), saknas närmare resonemang om vad som utgör grov oaktsamhet. I Brottsförebyggande rådets promemoria Narkotikabrott (BRÅ PM 1982:2), som utarbetades som ett led i arbetet att se över lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet, framhölls att bedömningen av vad som är grov oaktsamhet måste överlåtas till rättstillämpningen (s. 133 f.).

³⁷ Jfr bl.a. SOU 2013:38 s. 488 f.

9.3.7 Hälsofarliga varor ska indelas i två kategorier

Förslag: De varor som regeringen förklarat som 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.

Ovan föreslås att tillståndskraven och de straffbara gärningarna ska vara olika för sådana varor som är konstaterat hälsofarliga jämfört med varor som *kan antas* medföra fara. Det innebär att förteckningen över hälsofarliga varor måste delas upp i två olika bilagor; 1) 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, och 2) varor som på grund av sina inneboende egenskaper *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan.

Uppdelningen i två bilagor medför att antalet förteckningar över reglerade kontrollerade substanser ökar. Förslaget kan i det avseendet påstås bidra till att lagstiftningen kompliceras på ett sådant sätt som tidigare kritiserats av Lagrådet.³⁸ Utredningen menar emellertid att den föreslagna ordningen är att föredra framför den oöverskådlighet som skulle uppstå om generiska definitioner i stället infördes (se avsnitt 8.5). Då systematiken i stort inte påverkas av den tillkommande kategorin av hälsofarliga varor är det utredningens uppfattning att de nackdelar som förslaget innebär i dessa delar vägs upp av det påtagliga behovet av att förbättra samhällets möjligheter att reagera skyndsamt och effektivt i fråga om den snabbt föränderliga marknaden för nya psykoaktiva substanser.

Utgångspunkten är att en vara alltid ska vara upptagen i rätt kategori av hälsofarlig vara. En strävan ska alltid vara att genomföra fullständiga utredningar av substanserna så att deras egenskaper, så snart som möjligt, kan fastställas och substanserna hänföras till rätt kategori (se mer om omklassificering av redan klassificerade substan-

³⁸ Lagrådets yttrande, bilaga 7 i prop. 2010/11:4.

ser i kapitel 10). Fortsatt utredning av substanser som *kan antas* medföra fara ska därför prioriteras. Klassificering på sådan grund kan i någon mening ses som ett snabbspår och meningen är att substanserna ska vara klassificerade på sådant sätt så kort tid som möjligt. Den utvidgade möjligheten ska inte ses som en nivå av klassificering som reglerade substanser regelmässigt ska passera för att i ett senare skede omklassificeras. Klassificering av en substans som *kan antas* medföra fara ska endast utnyttjas när klassificering inte är möjlig utifrån gällande förutsättningar, men behov av reglering ändå finns.

De varor som i dag finns förtecknade i förordningsbilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor tillhör den första kategorin av hälsofarliga varor eftersom dessa har utretts och konstaterats uppfylla dagens kriterier för klassificering som hälsofarlig vara.

9.3.8 Bevakning och utredning av behov av kontroll samt beslut om klassificering

Förslag: Folkhälsomyndigheten ska bevaka och utreda behovet av kontroll av sådana varor som på grund av sina inneboende egenskaper *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa. Regeringen ska besluta på vilka varor lagen ska tillämpas.

Folkhälsomyndigheten har i dag regeringens uppdrag att bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (3 § förordningen [2013:1020] med instruktion för Folkhälsomyndigheten). På förslag från Folkhälsomyndigheten fattar regeringen beslut om vilka varor som ska klassificeras.

Folkhälsomyndighetens nuvarande uppdrag att bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor gör myndigheten lämpad att utreda även den nya kategorin av hälsofarliga varor. Såväl kompetens som rutiner för sådant arbete är redan etablerade på myndigheten och det saknas skäl att överväga att placera ansvaret på en annan myndighet. Utredningen föreslår därför att Folkhälsomyndigheten ska bevaka och utreda behovet av kontroll även av sådana hälsofarliga varor som på grund

sina inneboende egenskaper *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa.

På förslag från Folkhälsomyndigheten fattar regeringen i dag beslut om vilka varor som ska regleras genom lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Utredningen föreslår att detta ska gälla även för den nya kategorin av hälsofarliga varor.

9.3.9 Undantagsregleringen

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela tillstånd till hantering för vetenskapligt eller industriellt ändamål.

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

I den nuvarande regleringen är huvudregeln att man *inte utan tillstånd* får hantera hälsofarliga varor. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela tillstånd endast för vetenskapligt eller industriellt ändamål (3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor). Folkhälsomyndigheten har genom förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor bemyndigats att meddela sådana tillstånd men även föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. Utredningens förslag innebär att Folkhälsomyndighetens bemyndigande omfattar även den nya kategori av hälsofarliga varor som föreslås regleras genom lagen.

Den föreslagna ändringen innebär att antalet substanser som omfattas av regleringen kommer att öka. Detta innebär att antalet tillståndsärenden också kan komma att öka, vilket skulle medföra en ökad arbetsmängd för Folkhälsomyndigheten. I denna del kan dock konstateras att en stor del av den hantering av psykoaktiva substanser som äger rum i dag inte har ett vetenskapligt eller industriellt ändamål, varför utredningen bedömer att detta inte kommer att föranleda nya tillståndsärenden. De substanser som i första hand kan komma att regleras är sådana som i princip saknar några mer allmänna användningsområden i samhället.

Det finns dessutom en möjlighet att meddela föreskrifter om generella undantag från tillståndskravet.³⁹ I propositionen *Vissa lagändringar beträffande hälsofarliga varor och narkotikapreursorer* (prop. 2004/05:127) uttalades följande avseende möjligheten att meddela undantag från tillståndskravet.⁴⁰

Det kan inte uteslutas att något av de ämnen som i framtiden kan komma i fråga för en klassificering som hälsofarlig vara har ett relativt stort användningsområde och kanske förekommer i blandningar som t.ex. rengöringsmedel även i detaljistled och i konsumentled. För sådana fall, liksom då det till exempel är önskvärt för att möjliggöra vetenskaplig eller industriell användning av en vara eller en beredning som innehåller en vara som omfattas av lagen, bör tillståndsmyndigheten även kunna meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. Tillståndsmyndigheten skulle då kunna föreskriva om undantag från kravet på tillstånd så länge ämnet innehåller för sitt avsedda ändamål, t.ex. rengöring eller framställning av rengöringsmedel, eller så länge det t.ex. denaturerats på visst sätt. Meddelade föreskrifter kan givetvis ändras eller upphävas. Detta skulle exempelvis kunna bli fallet om det framkommer att medlet används för missbruk och att detta missbruk på grund av det medgivna undantaget inte kan stävjas. En sådan situation torde dock vara ovanlig då blandningar som säljs mera allmänt inte kan antas lämpa sig för missbruk i den sammansättning de har och inte heller kan antas vara lätta att rena eller preparera så att de lämpar sig för missbruk. Sådana föreskrifter kan även innehålla regler avseende t.ex. förvaring av ämnena och förande av anteckningar för att kunna kontrollera deras användning.

De varor som lagen syftar till att kontrollera saknar medicinskt användningsområde. Sådana varor kontrolleras på andra sätt. Därför finns inte anledning att införa undantag för medicinskt ändamål.

Enligt 6 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor får beslut av förvaltningsmyndighet i fråga om tillstånd eller återkallande av tillstånd enligt 3 § andra eller tredje stycket i samma lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag innebär att detta ska gälla även den föreslagna nya kategorin hälsofarliga varor.

³⁹ Som exempel kan nämnas att undantag från kravet på tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor i dag gäller för den som hanterar en beredning som innehåller GBL och/eller 1,4-BD och som hanteras för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål och är beredd på ett sådant sätt att GBL och/eller 1,4-BD inte lätt kan användas eller utvinna genom metoder som är lättillgängliga eller ekonomiskt fördelaktiga. Om det framkommer att en sådan beredning missbrukas eller om det föreligger risk för missbruk krävs dock tillstånd. Se 2 och 3 §§ i Folkhälsomyndighetens föreskrifter (FoHMFS 2014:3) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

⁴⁰ Prop. 2004/05:127 s. 26.

För det fall en tillverkare eller annan aktör inte får tillstånd till hantering av en hälsofarlig vara tillgodoses kravet på rättssäkerhet i systemet genom en domstolsprövning av detta beslut.

9.3.10 Regleringen är förenlig med EU-rätten

Bedömning: Regleringen är förenlig med EU-rätten.

Vissa av de föreslagna ändringarna i lag om förbud mot vissa hälsofarliga varor måste anmälas till Europeiska kommissionen. Varje utkast till ny föreskrift om reglering av substanser som lagen ger upphov till måste anmälas till kommissionen.

I anmälan av utkast till ny reglering av substanser bör brådskande behandling åberopas om inte skäl för detta saknas.

EUF-fördraget

Enligt artikel 34 i EUF-fördraget är det inte tillåtet att införa kvantitativa restriktioner eller åtgärder som med motsvarande verkan begränsar den fria varurörligheten mellan EU-medlemsstaterna. Det finns trots förbudet visst utrymme för medlemsstaterna att införa eller behålla nationella bestämmelser som hindrar den fria rörligheten.⁴¹ En grundförutsättning är att det finns ett legitimt, icke-ekonomiskt skyddsintresse som motiverar bestämmelserna. Bestämmelserna måste dessutom vara lämpliga, proportionerliga och respektera EU:s grundläggande rättsprinciper.

Skyddet av människors liv och hälsa intar en särställning bland de skyddsintressen som kan motivera en inskränkning av den fria varurörligheten. EU-domstolen har i flera domar slagit fast att medlemsländerna har rätt att införa eller behålla nationella regler som skapar en särskilt hög skyddsnivå för folkhälsan och som är riskminimerande, under förutsättning att reglerna kan betraktas som lämpliga och proportionerliga.

Att en nationell skyddsåtgärd är lämplig och proportionerlig innebär dels att åtgärden måste kunna uppnå sitt eftersträfvade mål, dels att åtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå

⁴¹ Se artikel 36 i fördraget och EU-domstolens praxis kring s.k. tvingande hänsyn.

målet. Därutöver måste den, i jämförelse med andra möjliga skyddsåtgärder, vara den åtgärd som i minst utsträckning begränsar den fria varurörligheten.

Medlemsländerna har bevisbördan för att lägga fram underlag som styrker att en skyddsåtgärd är legitim, lämplig och proportionerlig. När det gäller bevisning i samband med nationell reglering av varor som kan medföra fara för människors liv eller hälsa blir även försiktighetsprincipen aktuell. Försiktighetsprincipen innebär att medlemsstaterna kan vidta skyddsåtgärder utan att ha ett uttömmande eller slutligt beslutsunderlag.

Då de föreslagna lagändringarna syftar till att skydda människors liv och hälsa bedömer utredningen att de motiveras av ett legitimt skyddsintresse. Åtgärderna är vidare, enligt utredningen, lämpliga och proportionerliga sett mot bakgrund av den snabbt föränderliga marknaden för nya psykoaktiva substanser. Att kunna reglera substanser snabbt är avgörande för att förhindra att substanser etablerar sig på den svenska marknaden. Försiktighetsprincipen möjliggör en reglering utan att en fullständig utredning av risker m.m. har gjorts. Det är därför utredningens mening att den föreslagna justeringen är förenlig med EU-rätten.

Vad som ytterligare talar för förenligheten med EU-rätten är att Finland har tillämpat en liknande lagstiftning sedan december 2014. Det finska systemet har inte, såvitt framkommit, blivit föremål för domstolsprövning i EU-domstolen.

Här ska dock erinras om att de EU-rättsliga aspekterna är något som, liksom i dag, måste övervägas inför regleringen av varje ny substans. De EU-rättsliga aspekterna är dessutom av särskild betydelse vad gäller substanser som har reglerats eftersom de *kan antas* medföra fara. Proportionalitetsprincipen utgör i detta sammanhang en gräns för hur länge en substans kan vara reglerad på detta sätt. Det skulle inte vara förenligt med proportionalitetsprincipen att klassificera en substans på detta sätt för att därefter sluta utreda den. Det är därför angeläget att den fortsatta utredningen och efterföljande omklassificeringen prioriteras (se även kapitel 10).

Anmälningdirektivet

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster (anmälningdirektivet) ska medlemsstaterna, med vissa undantag, anmäla alla utkast till nya tekniska föreskrifter till kommissionen.

Enligt artikel 1 f) avses med begreppet tekniska föreskrifter bl.a. förbud mot tillverkning, import, försäljning eller användning av en vara. Syftet med anmälningssplikten för tekniska föreskrifter är att medlemsstaterna ska bli involverade i en regleringsdialog med kommissionen och andra medlemsstater, ett sorts europeiskt remissförfarande. Detta remissförfarande ska förebygga att nya nationella tekniska föreskrifter skapar omotiverade hinder för den fria rörligheten.

I normalfallet måste en medlemsstat vänta tre månader från anmälan till dess att den får anta utkastet till teknisk föreskrift (den s.k. frysningsperioden).⁴² Det finns dock ett särskilt skyndsamt förfarande.

Om en medlemsstat på grund av allvariga och oförutsedda händelser som gäller bl.a. folkhälsan måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta dem och sätta dem i kraft gäller inte frysningsperioden. Medlemsstaten ska då i anmälan av utkastet till kommissionen åberopa brådskande skäl och särskilt ange varför det brådskar.⁴³

Kommissionen ska så snart som möjligt yttra sig i frågan om den anser att det var berättigat att använda det brådskande förfarandet. Vid missbruk av förfarandet ska kommissionen vidta lämpliga åtgärder.⁴⁴ Den kan däremot inte fatta beslut om att i det enskilda fallet godta eller neka brådskande behandling.

Det är utredningens bedömning att Sverige måste anmäla vissa av de föreslagna ändringarna i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, samt varje utkast till ny föreskrift om reglering av en substans som lagen ger upphov till, till kommissionen.

⁴² Artikel 6.1 i direktivet.

⁴³ Artikel 6.7 i direktivet.

⁴⁴ Artikel 6.7 i direktivet.

Av statistik från TRIS-databasen⁴⁵ framgår att Finland regelmässigt anmäler de för konsumentmarknaden förbjudna psykoaktiva ämnena till kommissionen och att brådskande behandling åberopas i de allra flesta fall. Kommissionen har inte i något fall fram till och med oktober 2016 ansett att det inte var berättigat att använda det brådskande förfarandet.

Utredningen anser mot bakgrund av detta, samt mot bakgrund av de risker och allvarliga konsekvenser som de aktuella substanserna kan medföra (se avsnitt 4.4), att brådskande behandling ska åberopas om inte skäl för detta saknas (jfr utredningens resonemang i avsnitt 10.4.7).

9.3.11 Följdändringar i förstörandelagen

Förslag: Förstörandelagen ska omfatta substanser som har förklarats som hälsofarliga varor, på den grunden att de *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa, i den mån beslag och förverkande inte är möjligt.

Förstörandelagen tillämpas i dag på tre kategorier av substanser: 1) substanser som har förklarats som narkotika enligt förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika eller som hälsofarlig vara enligt förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor enligt en förordning som har beslutats men ännu inte trätt i kraft, 2) substanser som har förklarats som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt men där förklaringen ännu inte har trätt i kraft här i landet, och 3) substanser som kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller som hälsofarlig vara enligt någon av de i punkt 1 angivna förordningarna (2 § förstörandelagen). För att kunna förstöra en substans krävs, enligt 3 §, att substansen på grund av omständigheter 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.

⁴⁵ Technical Regulations Information System är ett system som tagits fram av kommissionen för att underlätta det informationsutbyte som sker enligt anmälningsdirektivet. Det är i detta system som medlemsstaterna skickar in sina anmälningar, kommissionen lämnar yttranden, m.m.

Utredningens förslag innebär att en ny kategori av hälsofarliga varor skapas. Ett innehav av en hälsofarlig vara som *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa ska dock vara straffbart endast om innehavet sker i överlåtelsesyfte. Ett innehav för eget bruk av en sådan substans ska inte vara olagligt. Det sagda innebär att ett innehav av en klassificerad hälsofarlig 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. Om innehavet däremot är lagligt är det med dagens reglering inte möjligt att besluta om ett omhändertagande och förstörande av substansen, eftersom förstörandelagen endast är tillämplig på substanser som ännu inte har klassificerats. Substansen skulle med dagens reglering alltså återgå till innehavaren av substansen.

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 är just skyddet för människors liv och hälsa. Detsamma gäller förstörandelagen. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att förstörandelagen ska omfatta substanser som har förklarats som hälsofarliga varor, på den grunden att de *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa, i den mån bestämmelserna om beslag och förverkande inte är tillämpliga. Förstörandelagen kommer därmed kunna tillämpas på sådana varor då det redan från början står klart att ett innehav inte skett med överlåtelsesyfte. Lagen kommer dessutom bli tillämplig i fall då åtal avseende innehav i överlåtelsesyfte ogillas för att överlåtelsesyfte inte kan bevisas och förverkande inte är möjligt. Den senare situationen ställer krav på att åklagare bevakar frågan om förverkande och därefter vidtar eventuella åtgärder i enlighet med förstörandelagen.

Det är utredningens bedömning att sådana varor som nu föreslås omfattas av förstörandelagen också är sådana substanser som uppfyller de kriterier som är uppställda i 3 § förstörandelagen. Genom den föreslagna ändringen kan innehav och bruk av samtliga hälsofarliga varor förhindras trots att all hantering av sådana varor inte utgör brott. Likaså kan helt nya substanser, som inte hunnit klassificeras, liksom i dag förstöras enligt förstörandelagen.

10 Effektivisering av klassificeringsprocessen för narkotika och hälsofarliga varor

10.1 Inledning

I utredningens direktiv anges bl.a. följande. Det befintliga klassificeringssystemet är reaktivt och samtidigt rättssäkert på så sätt att varje substans har blivit utredd innan den regleras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det medför en förutsebarhet för den som vill använda substansen. Då de farmakologiska egenskaperna hos en ny substans tar tid att utreda, blir det dock en viss tidsförlust från det att en substans dyker upp på marknaden till det att den regleras. En effektivisering av det befintliga systemet för klassificering av nya psykoaktiva substanser kan göra systemet snabbare samtidigt som rättssäkerheten behålls.

Utredaren ska därför

- 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.

10.2 Klassificeringsprocessen

Det svenska systemet för klassificering av substanser som narkotika innebär att de substanser som är förklarade som narkotika i princip är uttömmande uppräknade. Det krävs därför en narkotika-

klassificering för att nya ämnen ska utgöra narkotika. Samma regleringsteknik gäller för hälsofarliga varor.

Innan ett beslut om klassificering fattas måste utredas om varan uppfyller de kriterier som uppställs i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) respektive 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. En sådan utredning består av olika moment; bevakning av nya substanser, upptäckt av substansen, kemisk analys av substanser, insamling av information och slutligen utvärdering av kemisk analys och insamlad information för att bedöma behovet av klassificering.

Det är Läkemedelsverket och Folkhälsomyndigheten som ansvarar för att utreda om en substans ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara i Sverige. En närmare beskrivning av myndigheternas arbete med klassificeringsutredningar har gjorts i kapitel 6. Utredningen har i samma kapitel beskrivit hur arbetet med kemiska analyser går till.

10.3 Utmaningar vid analys och klassificering av nya psykoaktiva substanser

Det finns en rad utmaningar gällande klassificering av nya psykoaktiva substanser. Vissa av dessa utmaningar har samband med den legala klassificeringsprocessen medan andra har samband med de kemiska analyser som vanligtvis krävs för klassificering. Vissa av dessa utmaningar faller inte uppenbart inom utredningens direktiv men utredningen anser att det är viktigt att anlägga en helhetssyn på problematiken med nya psykoaktiva substanser. Nedan följer en sammanställning av de utmaningar som utredningen har identifierat och bedömt vara av intresse. En del av utmaningarna behandlas i det följande, andra behandlas i andra kapitel.

- Relativt lång tid kan förflyta innan myndigheterna får kännedom om att en ny substans börjat missbrukas eller säljas.
- Vad gäller missbruksvaror som inte har någon medicinsk användning saknas i de flesta fall befintlig dokumentation om egenskaper och verkningar. Folkhälsomyndigheten måste därför göra informationsinsamling beträffande denna typ av varor från grunden.

- Informationsinsamling om nya psykoaktiva substanser sker bl.a. från drogforum och liknande vilket kan innebära problem med tillförlitligheten av informationen. S.k. trip-rapporter kan vara överdrivna eller innehålla felaktig information då avsändaren är okänd (det kan också vara fråga om marknadsföring från de aktörer som säljer substanserna).
- Nuvarande lagstiftning kan endast tillämpas reaktivt på ämnen när de dyker upp och det är svårt för berörda myndigheter att agera proaktivt.
- Nya psykoaktiva substanser har en bred kemisk mångfald och myndigheterna kan därför inte använda sig av en och samma metod vid den kemiska analysen utan måste anpassa metoderna efter olika kemiska grupperingar.
- Orena eller små mängder av substanser försvårar analyserna.
- Referenssubstanser krävs för att kunna göra analyser och strukturutredningar men finns inte alltid kommersiellt tillgängliga från kvalitetssäkrade företag vid den tid som substanserna börjar missbrukas eller säljas.
- Det är ett stort flöde av olika substanser som kommer ut på marknaden.
- Arbetet med att utreda och klassificera nya psykoaktiva substanser är resurskrävande.

10.4 Överväganden

10.4.1 Inledning

Utredningen konstaterar inledningsvis att den nuvarande klassificeringsprocessen såsom den beskrivits i kapitel 6 är välfungerande och snabb samt att de resurser som finns i huvudsak utnyttjas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. En indikation på att så är fallet är att Sverige är det land i EU som rapporterar in flest nya psykoaktiva substanser till EU:s Early Warning System (EWS).¹

Utredningen konstaterar dock att det trots detta finns utrymme för förbättringar och effektivisering av den nuvarande processen. Utredningen lämnar därför i detta avsnitt en rad förslag som tar

¹ Se avsnitt 6.8.3 för en beskrivning av EWS.

sikte på utformningen av klassificeringsprocessen samt de prioriteringar som bör göras inom ramen för denna process.

I kapitel 11 lämnar utredningen förslag om att myndigheterna ska få möjlighet att göra inköp under annan identitet av oklassificerade substanser i syfte att analysera dessa. Detta förslag är också en del av en ytterligare effektivisering av klassificeringsprocessen för narkotika och hälsofarliga varor.

I detta sammanhang noterar utredningen att en del av de förslag och bedömningar som Narkotikautredningen gjorde i sitt betänkande *Bättre kontroll av missbruksmedel. En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.* (SOU 2008:120) alltså gör sig gällande. Narkotikautredningen föreslog bl.a. att Folkhälsomyndigheten skulle få en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare kunna identifiera nya missbrukssubstanser som bör utredas och kontrolleras. Narkotikautredningen påpekade att det är viktigt att Folkhälsomyndigheten följer utvecklingen på hemsidor, kontinuerligt besöker chattforum på internet där användning av olika droger diskuteras samt söker information om missbrukssubstanser i vetenskapliga publikationer m.m.² Såvitt denna utredning förstår arbetar också Folkhälsomyndigheten på detta sätt i dag. Det finns dock fortfarande utrymme för att förbättra och intensifiera detta arbete (se nedan).

Narkotikautredningen föreslog vidare att samarbetet i Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (NADiS) skulle institutionaliseras och att Folkhälsomyndighetens roll som administrativt ansvarig för gruppen skulle regleras i Folkhälsomyndighetens instruktion samt att vissa statliga myndigheters medverkan i NADiS skulle regleras i deras instruktioner.³ Detta förslag har inte blivit verklighet men det är, enligt denna utrednings mening, mycket viktigt att NADiS-samarbetet regleras och inte fortsätter vara på frivillig basis (se nedan).

Narkotikautredningen gjorde vidare bedömningen att Folkhälsomyndighetens bevakningslista (utredningslista) borde byggas ut och att myndigheten borde utreda flera substanser samtidigt.⁴ Detta har också skett och Folkhälsomyndighetens utredningslista innehåller

² SOU 2008:120 s. 378 ff.

³ SOU 2008:120 s. 387 ff.

⁴ SOU 2008:120 s. 384 ff.

i dag många substanser som utreds parallellt. Det är dock en resurs- och prioriteringsfråga vilka substanser som utreds först och det förekommer att substanser finns med på utredningslistan under relativt lång tid. Denna utredning anser därför att det fortfarande finns utrymme för att inleda utredningar av substanser i ett tidigare skede och att arbeta mer intensivt med utredningar inför klassificering (se nedan).

10.4.2 Omvärldsbevakning

Bedömning: Folkhälsomyndigheten har en för klassificeringsarbetet ändamålsenlig omvärldsbevakning.

Utredningen anser dock att ett närmare samarbete mellan Folkhälsomyndigheten och framför allt Polismyndigheten genom Nationella Operativa Avdelningen (NOA) är viktigt för att ytterligare förbättra och effektivisera omvärldsbevakningen. Även samarbetet med andra myndigheter som Tullverket, Polismyndigheten genom Nationellt forensiskt centrum (NFC) och Rättsmedicinalverket (RMV) bör intensifieras i detta avseende.

Det öppna samhället erbjuder många fördelar för den organiserade narkotikabrottsligheten. Som framgått av kapitel 4 har handel via internet med substanser som är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor blivit mer vanligt förekommande.⁵ Även handeln via internet med substanser som ännu inte har klassificerats är omfattande.

Myndighetssamverkan

Det är sedan länge en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning det kan ske. Principen kommer till uttryck bl.a. i 6 § förvaltningslagen (1986:223). Sådant samarbete kan ske mer eller mindre formaliserat. Det förekommer samarbeten i allt ifrån tydliga och långsiktiga samverkansstrukturer till tillfälliga bilaterala kontakter mellan olika

⁵ Sådant handel sker företrädesvis på deep web markets och på utländska hemsidor.

myndigheter. Det förekommer också mer tillfälliga samarbeten mellan två eller flera myndigheter i olika avseenden och även samarbeten av mer informellt slag där tjänstemän på handläggarnivå samarbetar kring t.ex. en särskild händelse eller en viss individ. Ett viktigt led i alla former av samverkan är att kunna utbyta information.⁶

I regeringens skrivelse *En samlad strategi för alkohol-, narkotika, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020* (skr. 2015/16:86) anges flera exempel på myndighetssamverkan inom ANDT⁷-området.⁸

Andra exempel på myndighetssamverkan för att förhindra illegal införsel av alkohol och tobak samt narkotika är ett samarbete mellan Tullverket, Polismyndigheten och Kustbevakningen när det gäller kontrollinsatser i färjetrafiken. Ett annat exempel är gemensamma kontrollinsatser mellan Tullverket och Polismyndigheten i samband med s.k. partykryssningar, där fler beslag av mindre mängder narkotika har gjorts på ungdomar. I södra Sverige har Tullverket dessutom samarbetat med flera myndigheter för att kontrollera att regelverket för införsel av alkohol för privat bruk följs. I detta har bl.a. Försäkringskassan deltagit då det funnits indikationer på att reglerna om socialförsäkringen missbrukats.

Regeringen har även gett i uppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket att kartlägga hur myndigheternas arbete med att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor bedrivs och analysera hur samverkan kan förbättras.

Folkhälsomyndighetens uppdrag avseende ANDT-strategin

Regeringen beslutade den 11 februari 2016 att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att stödja genomförandet av ANDT-strategin 2016–2020 (skr. 2015/16:86).⁹ I uppdraget ingår att inom ANDT-området verka för nationell samordning, verka för ett effektivt och kunskapsbaserat arbete, ansvara för en samlad verksamhetsrapportering liksom förvaltning och vidareutveckling av de uppföljningssystem som behövs. Regeringen gav ett stort antal myndigheter i uppdrag att årligen lämna en redovisning till Folkhälsomyndigheten om sin verksamhet inom de insatsområden som ligger inom respektive

⁶ Ds 2014:30 s. 28.

⁷ Alkohol, narkotika, dopning och tobak.

⁸ Skr. 2015/16:86 s. 42.

⁹ Regeringsbeslut III:5, S2016/01028/FST (delvis).

myndighets ansvar samt en bedömning av verksamhetens resultat.¹⁰ Syftet är att Folkhälsomyndigheten ska kunna få och presentera en helhetsbild av området.

Folkhälsomyndigheten bör etablera ett närmare samarbete med andra myndigheter

Det första steget för att kunna klassificera nya psykoaktiva substanser är att upptäcka och identifiera dessa. Folkhälsomyndigheten måste därför bevaka missbrukssituationen i landet och vad som förekommer på den legala och illegala marknaden. Det är viktigt att Folkhälsomyndigheten kontinuerligt följer utvecklingen på de hemsidor – framför allt svenska sådana – som marknadsför och säljer missbrukssubstanser som inte är klassificerade.¹¹ Myndigheten bör också bilda sig en uppfattning om vilka droger som vid varje given tidpunkt tycks vara de mest populära för att kunna inrikta sitt klassificeringsarbete på dessa i första hand.¹²

Såvitt utredningen erfar tycks nya psykoaktiva substanser i nuläget säljas framför allt via hemsidor som marknadsför sig som försäljare av forskningskemikalier (research chemicals) vilket innebär att bevakning av sådana hemsidor är en mycket viktig komponent i arbetet med att upptäcka nya psykoaktiva substanser som missbrukas. Det är fråga om att bevaka dels hemsidor där nya psykoaktiva substanser bjuds ut till försäljning, dels hemsidor där användare av droger delar med sig av sina erfarenheter och tipsar varandra om nya droger, t.ex. Flashbacks drogforum.

Detta innebär inte att Folkhälsomyndigheten alltid själv måste bedriva den faktiska bevakningen av de hemsidor som marknadsför och säljer missbrukssubstanser. Tvärtom bör Folkhälsomyndigheten aktivt söka samarbete med andra myndigheter som har kunskap på området för att på detta sätt inhämta kunskap om miss-

¹⁰ Brottsförebyggande rådet, Konsumentverket, Kriminalvården, Kustbevakningen, Läkemedelsverket, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk, Trafikverket, Transportstyrelsen samt Tullverket.

¹¹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) och Europol pekar på detta som en punkt att arbeta med när det gäller nya psykoaktiva substanser. "There is a need to systematically monitor online market places, particularly those selling wholesale quantities on the surface web and anonymous marketplaces, and to develop partnership with industries to restrict illegal activities." EMCDDA (2016 b).

¹² Prop. 2010/11:4 s. 94 f.

brukssituationen i landet. Detta är också ett sätt att använda de resurser som finns på ett effektivt sätt. Det är onödigt att flera myndigheter utför samma uppgifter.

Polismyndigheten bedriver genom NOA kontinuerligt internetspaning på aktuella hemsidor och inleder brottsutredningar i de fall där det är fråga om klassificerade substanser. Den information som Polismyndigheten på detta sätt inhämtar är värdefull för Folkhälsomyndighetens arbete med utredningar inför klassificering.¹³ Det vore mot denna bakgrund värdefullt att Folkhälsomyndigheten och Polismyndigheten utvecklar ett närmare samarbete avseende informationsutbyte. Formerna för detta samarbete måste tas fram i dialog och genom samverkan mellan myndigheterna. I detta sammanhang bör nämnas att ett sådant närmare samarbete kan innebära att sekretessbestämmelser behöver ses över för att fler uppgifter ska kunna utbytas mellan myndigheterna.¹⁴

Även samverkan med andra myndigheter på området som t.ex. Tullverket, NFC och RMV bör intensifieras av samma skäl som redogjorts för ovan. I detta sammanhang bör också nämnas Kemi-kalieinspektionen och de möjligheter till samverkan med Folkhälsomyndigheten som, enligt utredningens mening, finns avseende nya psykoaktiva substanser (se kapitel 12). NADiS är en viktig komponent vad gäller samverkan mellan myndigheter på detta område. Utredningen föreslår därför nedan att det svenska NADiS-samarbetet ska formaliseras och regleras i en förordning.

¹³ Enligt uppgifter från Nationella Operativa Avdelningen, Polismyndigheten fanns för cirka ett år sedan ett tjugotal hemsidor baserade i Sverige som marknadsförde nya psykoaktiva substanser. Av dessa hemsidor finns nu sex stycken kvar. Andra hemsidor som marknadsför nya psykoaktiva substanser har dock troligen tillkommit. Det kan dock konstateras att det rör sig om ett relativt begränsat antal svenska hemsidor som marknadsför nya psykoaktiva substanser. Enligt NOA föredrar de flesta som köper droger via internet att handla på svenska hemsidor för att på så sätt undvika tullkontroll av försändelserna.

¹⁴ Det finns i dag inga möjligheter för Folkhälsomyndigheten att sekretessbelägga uppgifter som myndigheten erhåller inom ramen för sitt klassificeringsarbete.

10.4.3 Formalisering av det svenska NADiS-samarbetet

Bedömning: Det svenska NADiS-samarbetet utgör en mycket viktig förutsättning för arbetet med att bevaka och utreda missbrukssubstanser.

Förslag: De statliga myndigheternas deltagande i NADiS ska regleras i en förordning. Andra organ ska även fortsättningsvis kunna delta på inbjudan av Folkhälsomyndigheten.

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 EWS. Deltagande myndigheter och organisationer är Folkhälsomyndigheten, RMV, Tullverket, Tullverkets laboratorium, Polismyndigheten genom NOA och NFC, Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Giftinformationscentralen (GIC), Farmakologiska laboratoriet, Dopinglaboratoriet vid Karolinska Institutet och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN).¹⁵

Folkhälsomyndigheten administrerar NADiS genom en ordförande och en sekreterare.

Tidigare utredningar och bedömningar avseende svenska NADiS

Regeringen gjorde i propositionen *En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning* (prop. 2010/11:4) bedömningen att NADiS-gruppen borde bestå och aktivt medverka som en referensgrupp i det förberedelsearbete som Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket bedriver när det gäller förklaring av missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarliga varor. Regeringen ansåg att Folkhälsomyndighetens roll som administrativt ansvarig för referensgruppen borde regleras i myndighetens instruktion och för de statliga myn-

¹⁵ Se mer i avsnitt 6.8.1.

digheter som deltar i arbetet borde det i deras instruktioner anges att de ska medverka i referensgruppen.

Som skäl för detta ställningstagande anförde regeringen följande.¹⁶

Det är regeringens uppfattning att NADiS-gruppen fortsatt bör vara en grupp för diskussion av frågor om klassificeringen av nya substanser som narkotika eller hälsofarliga varor. Som i dag bör gruppen aktivt medverka i det förberedelsearbete som Statens folkhälsoinstitut [numera Folkhälsomyndigheten] och Läkemedelsverket bedriver när det gäller förklaring av missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarliga varor. Statens folkhälsoinstitut bör ansvara för att gruppen sammankallas eller på annat sätt görs delaktig i förberedelsearbetet vid utredning och bevakning av nya missbrukssubstanser inför en eventuell förklaring som narkotika eller hälsofarlig vara. Liksom nu är det självfallet av stor betydelse att även företrädare för andra än statliga myndigheter kan delta i gruppen, t.ex. Dopinglaboratoriet och CAN samt landstingskommunala organ. Det ankommer på Statens folkhälsoinstitut att ta ställning till vilka aktörer utöver statliga sådana som bör delta i samarbetet.

Statens folkhälsoinstituts roll som administrativt ansvarig för gruppen bör regleras i institutets instruktion. Vidare bör för vissa statliga myndigheter – främst de som nu deltar i arbetet – i deras instruktioner anges att de ska medverka i referensgruppen. Det bör dock än en gång betonas att Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket är ansvariga för arbetet med att få missbrukssubstanser kontrollerade som narkotika eller hälsofarliga varor, vilket innebär att gruppen självfallet inte behöver sammanträda för att en anmälan ska kunna ges in till regeringen. Remissinstanserna har överlag varit positiva till förslaget att formalisera NADiS-nätverkets arbete i berörda myndigheters instruktioner och att stärka gruppens roll som referensgrupp. Detta bedöms vara viktigt för att undvika att göra gruppens arbete beroende av enskilda deltagares engagemang och prioriteringar och uppnå långsiktighet i gruppens arbete.

Med anledning av vad som nu anförts bör den svenska delen av NADiS-nätverket bli en referensgrupp.

Remissinstanserna var överlag positiva till förslaget att formalisera NADiS arbete i berörda myndigheters instruktioner och att stärka gruppens roll som referensgrupp. Endast Statskontoret ansåg att det inte var nödvändigt med en formalisering av samarbetet.

Någon formalisering av deltagandet i NADiS har dock inte skett.

¹⁶ Prop. 2010/11:4 s. 100 ff.

De statliga myndigheternas deltagande i NADiS ska regleras i en förordning

NADiS-samarbetet är som framgått ett frivilligt åtagande av deltagande myndigheter. Enligt utredningens mening är det av väsentlig betydelse att NADiS-samarbetet fortsätter. Den allt snabbare och växande internetmarknaden gör att vikten av att snabbt få kännedom om nya ämnen som marknadsförs och säljs fortlöpande ökar.

Liksom regeringen uttalade i prop. 2010/11:4 gör utredningen bedömningen att den kunskap och erfarenhet som finns inom det svenska NADiS-samarbetet är närmast ovärderlig samt att det kunskaps- och erfarenhetsutbyte som sker till följd av NADiS-samarbetet är till gagn för alla deltagande myndigheter och organisationer.

De argument för en formalisering som framfördes i prop. 2010/11:4 och i det underliggande betänkandet SOU 2008:120 gör sig fortfarande gällande. Att bygga en framtida organisation på ett frivilligt samarbete som dels bygger på deltagarnas personliga engagemang, dels på att de myndigheter som ingår i NADiS även i ekonomiskt eller personellt bekymmersamma situationer tillåter sina anställda att medverka i nätverket, är vanskligt och osäkert.¹⁷

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att de statliga myndigheternas deltagande i NADiS-samarbetet ska regleras i en förordning. NADiS kommer därmed att stärkas som referensgrupp och gruppens arbete blir inte beroende av enskilda deltagares engagemang och prioriteringar samtidigt som man försäkrar en långsiktighet i gruppens arbete.¹⁸ Utredningen anser att en förordning är att föredra framför en reglering i de berörda myndigheternas instruktioner av det skälet att det i en förordning är möjligt att reglera nätverkets funktion, uppgifter samt organisation.

I bilaga till den föreslagna förordningen ska anges vilka statliga myndigheter som ska delta i NADiS. Detta innebär att de statliga myndigheter som anges i bilagan är skyldiga att delta. Vad gäller andra organ än statliga myndigheter ska Folkhälsomyndigheten, i egenskap av sammankallande och ansvarig för administrationen av NADiS, ansvara för att bjuda in dessa att delta. Regleringen syftar

¹⁷ Prop. 2010/11:4 s. 101 f.

¹⁸ Jfr prop. 2010/11:4 s. 101 f. och SOU 2008:120 s. 387 f.

alltså inte till att förändra något avseende den nuvarande sammansättningen i detta avseende. De statliga myndigheter som i dag ingår i NADiS bör fortsatt göra det.

Utredningen föreslår dock att ytterligare en statlig myndighet, Kemikalieinspektionen, ska ingå i NADiS enligt den föreslagna förordningen. Som beskrivs i kapitel 12 avseende tillfälliga försäljningsförbud anser utredningen att Kemikalieinspektionen har en roll att spela i arbetet med att begränsa möjligheterna att sälja nya psykoaktiva substanser. Det är därför av stor vikt att även Kemikalieinspektionen deltar i NADiS.

En myndighet som kan övervägas om den ska bjudas in att delta i NADiS, i vart fall vid vissa möten, är Konsumentverket. Den försäljning som sker av nya psykoaktiva substanser riktar sig mot konsumentmarknaden och även Konsumentverket kan därmed ha en viktig roll att spela.¹⁹

10.4.4 Folkhälsomyndigheten ska bedriva ett mer intensivt arbete med utredning av substanser samt omklassificeringar

Förslag: Folkhälsomyndigheten ska inleda utredningar av substanser i ett tidigare skede än i dag och arbeta mer intensivt med utredningar inför klassificering.

Folkhälsomyndigheten ska arbeta mer aktivt med utredningar inför omklassificering av substanser.

Folkhälsomyndigheten ska tilldelas mer resurser för detta arbete.

Folkhälsomyndighetens uppgift att utreda och ta fram klassificeringsunderlag avseende substanser är mycket viktig och det är av avgörande betydelse för genomförandet av den svenska narkotikapolitiken att förutsättningar finns för myndigheten att sköta denna uppgift på ett bra sätt.

Som beskrivits ovan bedriver Folkhälsomyndigheten kontinuerligt omvärldsbevakning. När Folkhälsomyndigheten får kännedom om en ny psykoaktiv substans görs en första bedömning av om

¹⁹ Se kapitel 12.

substansen kan komma att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Vid sådan misstanke förs substansen upp på myndighetens utredningslista.

Regeringen diskuterade frågan om en utökad bevakningslista (utredningslista) i prop. 2010/11:4 och anförde följande.²⁰

Regeringen har i föregående avsnitt gjort bedömningen att Statens folkhälsoinstitut bör få en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare än i dag kunna identifiera och utreda om det finns behov av klassificering av nya missbrukssubstanser. Avsikten är att de fortlöpande och aktivt ska söka på Internet efter hemsidor som erbjuder lagliga droger, i syfte att utreda vilka droger som är de mest frekvent använda, vilka egenskaper dessa droger har och hur farliga de är. En viktig uppgift för Statens folkhälsoinstitut i detta sammanhang blir att köpa in lagliga droger och låta analysera dessa i fråga om innehåll och aktiv substans.

Statens folkhälsoinstitut ska dock inte, som nämnts, bara ta reda på vilka varor som bjuds ut till försäljning på Internet utan även genom studier av tillgänglig litteratur och kontakter med myndigheter i Sverige och utomlands skapa sig en bild av det aktuella ämnet och dess verkan. I detta arbete bör NADiS-nätverket spela en stor roll. NADiS är Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige. Det består av experter från olika myndigheter och institutioner med direkt koppling till olika delar av drogområdet.

När Statens folkhälsoinstitut utreder substanser för kontroll som narkotika eller hälsofarlig vara upprättar myndigheten klassificeringsdokument för de varor som utreds. Dessa dokument bygger vanligen på den bevakningslista som upprättas av Statens folkhälsoinstitut. Så snart användning av en icke reglerad drog uppmärksammas i Sverige eller i Sveriges närområde bör Statens folkhälsoinstitut, som ansvarig myndighet, upprätta ett klassificeringsdokument och påbörja en informationsökning om drogen. De okontrollerade substanser som skulle vara aktuella för en sådan utbyggd bevakningslista bedöms bli fler än vad som i dag finns på den s.k. NADiS-gruppens lista över substanser som bör övervägas för kontroll. Även fortsättningsvis bör, som nämnts, frågan om en reglering av nya missbrukssubstanser vara aktuell inom ramen för NADiS-gruppens arbete.

För att kunna hålla jämna steg med den marknad som bjuder ut nya okontrollerade missbrukssubstanser till försäljning bör Statens folkhälsoinstitut kunna utreda flera missbrukssubstanser samtidigt. Detta förutsätter emellertid att NADiS-gruppen sammanträder oftare än i dag, eftersom det är först efter diskussioner i denna grupp som det bestäms vilka substanser som bör prioriteras för utredning.

²⁰ Prop. 2010/11:4 s. 97.

Genom en utbyggd bevakningslista kommer Statens folkhälsoinstitut att ha en beredskap för att snabbt kunna anmäla till regeringen att en substans bör regleras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Folkhälsomyndigheten ska arbeta mer intensivt med utredningar av substanser

En utredning av en substans startar i många fall först då ett beslag har gjorts och en kemisk analys har skett. Detta beror enligt Folkhälsomyndigheten på att det är först då substansen prioriteras eftersom ett beslag tyder på användning. Detta innebär att substansen kan säljas lagligt under en relativt lång tid innan den utreds och klassificeras. Det finns dock exempel då utredningar har startat i tidigare skeden än då beslag har gjorts.

Som exempel på ett intensivt arbete med klassificering av specifika substanser kan nämnas Folkhälsomyndighetens arbete i samband med klassificeringen av syntetiska cannabinoider som marknadsförs och säljs under namnet Spice. Folkhälsomyndigheten hade tidigt kännedom om de stora möjligheterna till kemisk variation inom gruppen syntetiska cannabinoider och det därmed förväntade stora antalet introducerade nya syntetiska cannabinoider på marknaden. Det var också tidigt känt att egen tillverkning av rökmixar förekom och det kunde då förutses att det skulle förekomma förgiftningsfall på grund av felaktiga tillverkningsmetoder och potensen hos de substanser som tillverkningen utgick från. En ytterligare känd aspekt var att syntetiska cannabinoider höll på att etableras som laglig cannabis på missbruksmarknaden. Folkhälsomyndigheten inledde ett aktivt arbete med att kartlägga marknaden och påbörjade utredningar av denna typ av substanser. Utredningarna omfattade även substanser som ännu inte påträffats i Sverige men som kunde noteras på utländska hemsidor eller i diskussioner på t.ex. Flashbacks drogforum. Det skapades i praktiken ett parallellspår vid förslag till klassificeringar av syntetiska cannabinoider som det fanns kännedom om trots att de ännu inte hittats i Sverige.²¹ Det kan antas att Folkhälsomyndighetens intensiva arbete, i samverkan med förekomsten

²¹ Det tecknades också en överenskommelse mellan Folkhälsomyndigheten och Totalförsvarets forskningsinstitut om att utföra en förstudie med kemometrisk metodik till stöd för klassificering av syntetiska droger. Resultaten av denna förstudie fick en viss spridning till olika expertgrupper, bl.a. till World Health Organisation och EMCDDA.

av förgiftningsfall i samband med konsumtion av Spice, bidrog till att produkten fick dåligt rykte och att användningen kraftigt minskade.

Mot bakgrund av den effekt som detta intensiva arbete hade på syntetiska cannabinoider anser utredningen att Folkhälsomyndigheten bör arbeta mer frekvent på detta sätt. Detta gäller både utredningar av substanser som påträffats på den svenska marknaden och av substanser som ännu inte påträffats men som kan noteras på utländska hemsidor eller på olika drogforum.

Utredningens förslag i kapitel 9 att införa en ny kategori varor i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, innebär att klassificering av substanser som ännu inte har påträffats kommer att bli mer frekvent förekommande. Folkhälsomyndigheten kommer med utredningens förslag att kunna göra framställningar om klassificering till regeringen på ett mer begränsat underlag än vad som är möjligt i dag. Vad gäller substanser som ännu inte påträffats i Sverige och som inte heller noterats på svenska försäljningssidor kan effekten bli att dessa aldrig ens hinner etableras på den svenska marknaden.

Folkhälsomyndigheten ska arbeta mer aktivt med omklassificeringar

Utredningen föreslår i kapitel 9 att det ska bli möjligt att som hälsofarliga varor klassificera även varor som på grund av sina inneboende egenskaper *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Förslaget innebär att förteckningen över hälsofarliga varor måste delas upp i två kategorier; varor som är konstaterat hälsofarliga och varor som kan antas medföra fara. Tillståndskraven och de straffbara gärningarna för de olika kategorierna föreslås skilja sig åt något (se kapitel 9).

Utgångspunkten är att en vara alltid ska vara upptagen i rätt förteckning och så snart underlag finns och det konstaterats att varan tillhör en annan kategori ska en omklassificering ske. Självklart innebär detta också att varor ska tas bort från förordningsbilagorna om de visar sig inte längre behöva regleras. Detta torde dock endast ske i undantagsfall.

Med tanke på skillnaden i straffskalan beroende på om en substans är klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara, samt att de straffbara gärningarna föreslås skilja sig åt mellan de föreslagna kate-

gorierna av hälsofarliga varor, är det enligt utredningens mening av stor vikt att de substanser som faktiskt uppfyller narkotikadefinitionen också klassificeras som narkotika och att de substanser som är konstaterat hälsofarliga hänförs till den kategorin hälsofarliga varor. Det är också av vikt att rätt straff döms ut för rätt brott.

Regeringen angav redan vid införandet av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor att om man efter en mera ingående utredning av varans egenskaper och verkningar i ett senare skede kan konstatera att förutsättningar föreligger för narkotikaklassificering bör varan flyttas över till narkotikalagstiftningen.²²

Folkhälsomyndigheten ska mot denna bakgrund arbeta mer aktivt med att fortsätta utreda substanser som klassificerats som hälsofarliga varor i syfte att kunna omklassificera substanserna som narkotika eller som en annan kategori av hälsofarliga varor.

Vid en genomgång av ändringsförfattningarna till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor kan konstateras att 13 substanser (varor) har omklassificerats från hälsofarlig vara till narkotika sedan lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor trädde i kraft den 1 april 1999. I oktober 2016 var cirka 160 substanser (varor) klassificerade som hälsofarlig vara. Det är således inte många substanser som har omklassificerats. Utredningen kan inte helt säkert bedöma vad detta beror på men det är, som nämnts, viktigt att ett mer aktivt arbete med omklassificering bedrivs.²³

Folkhälsomyndigheten ska tilldelas mer resurser

Folkhälsomyndighetens arbete med klassificeringsutredningar bedöms av myndigheten i dag motsvara två heltidstjänster.²⁴ Utredningen bedömer att detta är en underbemanning och att en förutsättning för att Folkhälsomyndigheten ska kunna bedriva ett effektivt arbete med klassificering av substanser är att myndigheten tilldelas mer resurser. För en mer utförlig redogörelse av detta hänvisas till kapitel 15.

²² Prop. 1997/98:183 s. 38.

²³ En möjlig orsak är att bruk av den aktuella substansen upphör då den klassificeras och därmed kommer inga nya data avseende substansen att registreras.

²⁴ Se kapitel 6.

10.4.5 STRIDA-projektet och liknande projekt bidrar med värdefull kunskap om nya psykoaktiva substanser

Bedömning: STRIDA-projektet har medverkat till att kunskapen om nya psykoaktiva substanser har ökat. Det är värdefullt om STRIDA-projektet kan fortsätta samt liknande projekt kan starta och erhålla finansiering.

Det är viktigt att data från denna typ av projekt görs tillgänglig för alla laboratorier som är verksamma på området.

Karolinska Universitetslaboratoriet (KUL) och Karolinska Institutet tillsammans med GIC, som är en del av Läkeemedelsverket, bedriver sedan 2010 projektet STRIDA (Samverkan kring Toxicitetsutredning och Riskbedömning av InternetDroger baserat på laboratorie-Analyser). Inom projektet studeras internetdrogers förekomst och farlighet.

Sjukvården har genom projektet kostnadsfritt kunnat analysera prover från patienter som sökt vård efter akut förgiftning av internetdroger.²⁵ GIC tillhandahåller via telefon behandlingsråd och riskbedömning av akuta förgiftningar till allmänhet och till läkare vid akutmottagningar och intensivvårdsavdelningar över hela landet dygnet runt. Vid konsultation med GIC erbjuds deltagande i STRIDA-projektet vid förgiftningsfall som misstänks ha orsakats av internetdroger. Blod- och urinprov (och ibland drogmaterial) skickas till KUL där förgiftningsdrogen bekräftas analytiskt. Provsvaren kopplas samman med information om patientens kliniska symtom och behandling som har dokumenterats av GIC samt i sjukhusjournaler från vårdtillfället. Med STRIDA-resultaten har GIC:s personal varit uppdaterade om nya psykoaktiva substansers förekomst och användning i Sverige samt tillhandahållit behandlingsråd vid förgiftningar av substanser som tillhör ett nytt och okänt förgiftningsområde för sjukvårdens personal. Utöver GIC:s rådgivning har information från STRIDA spridits genom föreläsningar, undervisning, vetenskapliga tidskrifter och tidningsartiklar. Sedan projektstarten har fler än 3 000

²⁵ Med internetdroger avses syntetiska eller växtbaserade substanser som uppvisar liknande psykoaktiva effekter som till exempel cannabis, amfetamin eller LSD, men som i många fall (ännu) inte omfattas av en juridisk klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara. Beck et al. (2011).

förgiftningsfall från hela landet utretts inom STRIDA-projektet. Intresset från sjukvården att delta och bidra med prover har varit stort och har ökat med åren.

Utredningen bedömer att STRIDA-projektet har medverkat till att kunskapen om nya psykoaktiva substanser har ökat. STRIDA-projektet och liknande projekt är därför värdefulla i arbetet med nya psykoaktiva substanser och bör prioriteras.²⁶ Det är viktigt att data från denna typ av projekt görs tillgänglig för alla laboratorier som är verksamma på området.

10.4.6 Klassificeringsunderlag bör lämnas till regeringen så snart det är möjligt

Bedömning: Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket bör löpande lämna klassificeringsunderlag till regeringen så snart det är möjligt.

Klassificeringsunderlag avseende narkotika och hälsofarliga varor bör lämnas till regeringen i separata framställningar.

Enligt uppgifter från Folkhälsomyndigheten lämnar myndigheten i dagsläget över framställningar med klassificeringsunderlag till regeringen vid fyra tillfällen per år. Det sker alltså en uppsamling av klassificeringsunderlagen. Detta innebär att det finns tidsvinster att uppnå i klassificeringsprocessen eftersom regeringen skulle kunna erhålla vissa underlag tidigare om de överlämnas så fort de är klara. Överlämning av klassificeringsunderlag till regeringen bör av denna anledning i stället ske löpande.

Klassificeringsunderlag avseende hälsofarliga varor och narkotika hanteras vid vissa tillfällen tillsammans. Om klassificeringsunderlagen för hälsofarliga varor och narkotika i stället hålls isär är det, som utredningen uppfattar det, möjligt för regeringen att direkt fatta beslut avseende klassificeringsunderlagen rörande hälsofarliga varor.

Regeringen kan fatta beslut om klassificering inom tio dagar från det att framställan om klassificering med underlag kommit in.

²⁶ Motsvarande projekt som STRIDA finns i Norge och är där finansierat av motsvarande Folkhälsomyndigheten.

10.4.7 Åberopande av brådskande behandling i klassificeringsärenden

Bedömning: Brådskande behandling enligt anmälningsdirektivet bör åberopas inför klassificeringen av en ny substans som narkotika eller hälsofarlig vara om inte skäl för detta saknas. Frysningsperioden om tre månader kan då regelmässigt undvikas.

Nya psykoaktiva substanser som inte är harmoniserade i EU-lagstiftningen faller som huvudregel inom tillämpningsområdet för EUF-fördragets bestämmelser om fri varurörlighet.²⁷ Därutöver aktualiseras anmälningskyldigheten 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) respektive 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 (förordningen om ömsesidigt erkännande).²⁸

Tillämpande av brådskande behandling sker enligt uppgift från Socialdepartementet regelmässigt i klassificeringsärenden gällande narkotika och hälsofarliga varor. Det har inte alltid använts vid omklassificeringar eller vid klassificering av läkemedel.

Tidigare utredningar

Narkotikautredningen gjorde i sitt betänkande bedömningen att regeringen inför klassificeringen av en ny substans som narkotika eller hälsofarlig vara, vid notifiering hos Europeiska kommissionen i varje enskilt fall bör överväga huruvida den s.k. nödfallsproceduren (brådskande behandling) enligt anmälningsdirektivet kan åberopas. Narko-

²⁷ Artikel 34 och 36 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att alla transaktioner som involverar nya psykoaktiva substanser faller inom EUF-fördragets tillämpningsområde utan bör endast avse sådana substanser som är föremål för laglig kommersiell verksamhet.

²⁸ Se kapitel 5.

tikautredningen gjorde bedömningen att nödfallsproceduren knappast kunde åberopas i alla de klassificeringsfall som den svenska regeringen anmäler till kommissionen. Som skäl för detta angavs bl.a. att förfarandet att alltid åberopa nödfallsproceduren inte stämde överens med ordalydelsen och syftet med proceduren.²⁹

Brådskande behandling bör i princip alltid åberopas

Till skillnad från Narkotikautredningen är denna utredning av uppfattningen att det i princip alltid är möjligt att åberopa brådskande behandling³⁰ vid klassificering av nya psykoaktiva substanser.

Brådskande behandling är tillämpligt då en medlemsstat på grund av allvarliga och oförutsedda händelser som gäller bl.a. folkhälsan måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta dem och sätta dem i kraft. Med tanke på att de ärenden det är fråga om rör människors liv och hälsa och att det i vissa fall är fråga om substanser som orsakat dödsfall anser utredningen att Sverige regelmässigt bör åberopa brådskande behandling i dessa ärenden. Sverige bör inte heller invänta kommissionens yttrande.

Sverige åberopade brådskande behandling i anmälningsärenden 32 gånger under perioden 2010–2015. I ett fall godtog kommissionen inte brådskande behandling. Förslaget handlade om reglering av jaktvapen och Sverige kunde inte påvisa att det var nödvändigt att omgående införa regleringen. Endast i ett svenskt ärende under samma period som gällde klassificering av nya psykoaktiva substanser hade kommissionen synpunkter. Kommissionen godtog dock brådskande behandling av ärendet.

Under perioden 2010 – september 2015 gjordes totalt 244 brådskande anmälningar från samtliga medlemsländer. Av dessa godtog kommissionen inte brådskande behandling i 76 ärenden (cirka 31 procent). Under 2016 har en tredjedel av ärendena där brådskande behandling åberopats rört nya psykoaktiva substanser. Alla länder anmäler dock inte reglering av nya psykoaktiva substanser, trots att sådan lagstiftning regelmässigt bör falla inom anmälningsdirektivets tillämpningsområde materiellt sett (om EU skulle lagstifta om ett

²⁹ SOU 2008:120 s. 406 f.

³⁰ Artikel 6.7 i anmälningsdirektivet.

separat förfarande för nya psykoaktiva substanser kommer dock det förfarandet få företräde framför anmälningsdirektivet).

Det finns inte något krav i anmälningsdirektivet på att invänta kommissionens godkännande av brådskande behandling. Kommissionen gör endast en bedömning och lämnar ett yttrande men fattar inget beslut om godkännande. Det är dock inte nödvändigt att invänta kommissionens bedömning. Det underlag som ligger till grund för klassificeringarna bör enligt utredningens bedömning innebära att Sverige kan motivera de klassificeringar som har genomförts om de skulle ifrågasättas.

Utredningen har inte kunnat hitta något pilotärende eller överträdelseärende som är kopplat till att en medlemsstat skulle ha missbrukat det brådskande förfarandet i anmälningsdirektivet. I de beslut där Kommerskollegium ges i uppdrag att anmäla en lag eller förordning till kommissionen enligt det brådskande förfarandet ingår i princip alltid en motivering och en proportionalitetsbedömning. Det torde därför vara närmast uteslutet att kommissionen skulle anse att Sverige har missbrukat förfarandet. Om kommissionen mot förmodan skulle inleda ett ärende mot Sverige bör det också kunna hanteras.

11 Inköp under annan identitet

11.1 Inledning

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att analysera möjligheterna att effektivisera det befintliga systemet på ett rättssäkert sätt, att föreslå åtgärder för att effektivisera klassificeringsprocessen för narkotika och hälsofarliga varor samt att undersöka andra åtgärder som skulle kunna förbättra möjligheterna att snabbt kontrollera nya psykoaktiva substanser.

Utredningen har i kapitel 10 behandlat frågan om effektivisering av klassificeringsprocessen och där identifierat ett antal utmaningar vid analys och klassificering av nya psykoaktiva substanser. Några av dessa utmaningar har samband med myndigheternas möjligheter att få faktisk tillgång till substanser för att kunna analysera dessa samt för att bygga upp bibliotek med referenssubstanser för framtida analyser.

Tiden det tar, från det att berörda myndigheter får kännedom om en ny psykoaktiv substans, till dess att de får tillgång till substansen genom t.ex. ett beslag eller genom inköp från kvalitetssäkrade företag, kan vara relativt lång. Om myndigheterna skulle få tillgång till substanser i ett tidigare skede kan klassificeringsutredningar slutföras snabbare och framställningar till regeringen om klassificering av substanser som narkotika eller hälsofarlig vara kan ske tidigare. Ett sätt att åstadkomma en sådan tidsvinst under utredningsfasen är att skapa ett sätt för berörda myndigheter att få tillgång till nya psykoaktiva substanser direkt från de svenska hemsidor som säljer dem. Arbetet med klassificering skulle då också kunna bedrivas mer proaktivt i stället för reaktivt.

11.2 Folkhälsomyndighetens befogenheter enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Folkhälsomyndigheten har enligt 4 § förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen.

Enligt 3 c § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor har Folkhälsomyndigheten som tillsynsmyndighet rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Vidare har myndigheten rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Folkhälsomyndigheten har för tillsyn 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 lagen, dels till utrymmen där provning av varornas egenskaper utförs. Folkhälsomyndigheten får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Folkhälsomyndigheten har dock inte rätt till tillträde till bostäder.

Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt bestämmelsen. Den som förfogar över sådana varor som avses enligt lagen 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.

Vid införandet av dessa bestämmelser om tillsyn uttalade regeringen i propositionen *En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning* (prop. 2010/11:4) följande.¹

Statens folkhälsoinstitut [numera Folkhälsomyndigheten] ska, förutom rollen som tillståndsmyndighet, även vara den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen. För att uppnå detta föreslår regeringen att det i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor uttryckligen anges att den myndighet som regeringen bestämmer har till-

¹ Prop. 2010/11:4 s. 56.

syn över efterlevnaden av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Regeringen föreslår vidare att det i 4 § förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor läggs till att Statens folkhälsoinstitut utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Därtill bör lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor kompletteras med bestämmelser om vilka befogenheter Statens folkhälsoinstitut har i sin egenskap av tillsynsmyndighet. Dessa bestämmelser utformas efter förebild av bestämmelserna i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Regeringen framhöll att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor är en skyddslagstiftning och att en lagstiftning som förbjuder viss närmare angiven hantering av substanser utan möjlighet till kontroll inte är effektiv.

Det kan konstateras att bestämmelsen i 3 c § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor endast gäller vid tillsyn över substanser som redan har klassificerats som hälsofarliga varor. Folkhälsomyndigheten kan således inte med stöd av denna bestämmelse utöva tillsyn mot hemsidor eller andra försäljningskanaler där substanser som ännu inte är klassificerade säljs.

När en substans däremot är klassificerad som hälsofarlig vara kan Folkhälsomyndigheten utöva tillsyn över försäljning som t.ex. sker via hemsidor. Vid en sådan tillsyn kan Folkhälsomyndigheten, som framgår ovan, få tillträde till lokaler för att göra undersökningar och ta prover och på detta sätt få tillgång till substanser för analys.

11.3 Läkemedelsverkets befogenheter enligt läkemedelslagen (2015:315) och lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Läkemedelsverket har enligt 14 kap. 1 § läkemedelslagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Läkemedelsverket har även tillsyn över lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (narkotika-kontrolllagen) och lagen (2009:366) om handel med läkemedel,

samt de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av dessa lagar.²

Läkemedelsverket har enligt 14 kap. 2 § första stycket läkemedelslagen rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Enligt 14 kap. 2 § andra stycket har Läkemedelsverket för tillsynen rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med tillverkning eller annan hantering av läkemedel, av aktiva substanser, av hjälpämnen eller av förpackningsmaterial till läkemedel, dels till utrymmen där prövning av läkemedels egenskaper utförs. Läkemedelsverket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas inte ersättning. Läkemedelsverket har dock inte med stöd av läkemedelslagen rätt till tillträde till bostäder. Av 14 kap. 2 § tredje stycket framgår att på begäran ska den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket lämna nödvändig hjälp vid undersökningen.

Läkemedelsverket får enligt 14 kap. 3 § meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av denna lag samt de förordningar, föreskrifter och villkor som enligt 1 § omfattas av tillsynen.

Vad gäller tillsynen enligt narkotikakontrollagen har Läkemedelsverket enligt 11 § första stycket narkotikakontrollagen rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och myndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förordning (EG) nr 273/2004³, förordning (EG) nr 111/2005⁴, lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

² Läkemedelsverket har även tillsyn över Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 av den 31 mars 2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av förordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1901/2006 av den 12 december 2006 om läkemedel för pediatrik användning och om ändring av förordning (EEG) nr 1768/92, direktiv 2001/20/EG, direktiv 2001/83/EG och förordning (EG) 726/2004 samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av förordningen, samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1394/2007 av den 13 november 2007 om läkemedel för avancerad terapi och om ändring av direktiv 2001/83/EG och förordning (EG) nr 726/2004.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer.

⁴ Rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer.

Enligt 11 § andra stycket narkotikakontrollagen har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med införsel, utförsel, transit, agerande som mellanhand, tillverkning, handel, transport, förvaring eller annan hantering av narkotika eller förpackningsmaterial till narkotika, dels till utrymmen där prövning av narkotikans egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med införsel, utförsel, transit, agerande som mellanhand, tillverkning, handel, transport och förvaring av narkotikaprekursorer eller andra utgångsämnen till narkotika. Myndigheten får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läkemedelsverket har dock inte rätt till tillträde till bostäder med stöd av narkotikakontrollagen.

Polismyndigheten ska enligt 11 § tredje stycket narkotikakontrollagen lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt bestämmelsen. Den som förfogar över sådana varor som avses i bestämmelsens andra stycke ska lämna det biträde vid undersökningen som Läkemedelsverket begär. För prov som Läkemedelsverket har tagit betalas inte ersättning. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får Läkemedelsverket också förelägga vite.

Det kan konstateras att bestämmelserna i läkemedelslagen och narkotikakontrollagen endast gäller vid tillsyn över substanser som är godkända som läkemedel eller klassificerade som narkotika. Läkemedelsverket kan således inte med stöd av bestämmelser i dessa lagar utöva tillsyn mot hemsidor eller andra försäljningskanaler där oreglerade substanser säljs.

När en substans däremot omfattas av läkemedelslagen eller narkotikakontrollagen kan Läkemedelsverket utöva tillsyn över försäljning som sker t.ex. via hemsidor. Vid en sådan tillsyn kan Läkemedelsverket, som framgår ovan, få tillträde till lokaler för att göra undersökningar och ta prover och på detta sätt få tillgång till substanser för analys.

11.4 Tillsyn enligt miljöbalken (1998:808) och miljötillsynsförordningen (2011:13)

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken (MB) ska tillsynen som bedrivs med stöd av MB säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av MB samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Av 1 kap. 25 § miljötillsynsförordningen framgår att Kemikalieinspektionen får förelägga den som saluför, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara att lämna de prover som behövs för tillsynen.

Läkemedelsverket får i sin tur enligt 1 kap. 26 § miljötillsynsförordningen förelägga den som saluför, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut en sådan kosmetisk produkt som avses i förordning (EG) nr 1223/2009⁵ eller en sådan vara som avses i 7 § förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter, att lämna de prover som behövs för tillsynen.

Vidare får länsstyrelsen och den kommunala nämnden enligt 1 kap. 27 § miljötillsynsförordningen förelägga den som saluför, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut en kemisk produkt eller bioteknisk organism att lämna de prover som behövs för tillsynen.⁶

11.5 Tidigare förslag

Regeringen föreslog i prop. 2010/11:4 att dåvarande Statens folkhälsoinstitut (numera Folkhälsomyndigheten) skulle ges en förordningsreglerad rätt att köpa in varor som saluförs, på bl.a. internet, för att låta analysera dem i syfte att undersöka innehåll och aktiv

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter.

⁶ Se kapitel 12 om kemiska produkter.

substans. I den mån substanser som föll inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blev aktuella för missbruk skulle enligt regeringens förslag motsvarande gälla för Läkemedelsverket. Regeringen anförde bl.a. följande.⁷

Flera gånger per år rapporteras det om nya hälsofarliga substanser som börjat missbrukas i landet. Dessa missbrukssubstanser är ofta inte kontrollerade som narkotika eller hälsofarliga varor. Det är därmed inte straffbart att hantera dem. Innan nya missbrukssubstanser har hunnit bli klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara faller de utanför de lagstiftningskomplex som reglerar narkotika respektive hälsofarliga varor. Detta är självfallet bekymmersamt eftersom nya missbrukssubstanser kan förorsaka personskador eller dödsfall.

Rikskriminalpolisen [numera Nationella Operativa Avdelningen] har tillsammans med Statens folkhälsoinstitut [numera Folkhälsomyndigheten] och Statens kriminaltekniska laboratorium [numera Nationellt forensiskt centrum] bedrivit ett projekt om samverkan mot försäljning av ej narkotikaförklarade droger via Internet. Projektet tillkom därför att den ökande användningen av Internet bl.a. inneburit nya möjligheter att beställa olika typer av substanser för missbruk. Försäljningen av dessa substanser sker via väldesignade hemsidor på Internet, där produkterna marknadsförs som lagliga alternativ till narkotikaförklarade substanser. Det är en lukrativ marknad där den ekonomiska omsättningen ökar alltmer och antas omfatta betydande belopp. Marknadsföringen är i första hand riktad mot ungdomar som, utan vetskap av myndigheter och vuxna, kan beställa de olika preparaten och få dessa diskret levererade till hemmet i postförsändelser. Det förekommer ingen myndighetskontroll av vad som erbjuds till försäljning. Vissa av de substanser som förekommer på hemsidorna är avidentifierade och i de fall substanserna anges med namn finns ingen kontroll av att dessa överensstämmer med produktens verkliga innehåll. Vidare har flera av substanserna kemiska likheter med narkotikaförklarade droger och andra liknar sådana som är föremål för kontroll genom lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

I samverkansprojektet har man aktivt valt ut hemsidor på Internet där man sökt efter preparat och substanser som erbjuds till försäljning och som uppges vara okontrollerade. Sådana substanser har sedan köpts in och kemiskt analyserats för att klargöra det exakta innehållet. Man har även från de aktuella hemsidorna jämfört uppgifterna om uppgivet innehåll med de faktiska kemiska sammansättningarna.

I stället för att agera reaktivt och "vänta" på att giftiga och hälsovådliga substanser kommer ut och sprids på missbruksmarknaden och att ungdomar förgiftas eller riskerar allvarlig skada för hälsan, har arbetet i samverkansprojektet bedrivits proaktivt genom att farligheten bestämts

⁷ Prop. 2010/11:4 s. 94 f.

och ett eventuellt behov av kontroll genom svensk lagstiftning övervägts.

Det aktuella samverkansprojektet har bedrivits i mindre skala. I cirka hälften av fallen har den analyserade substansen överensstämmt med den uppgivna aktiva substansen. I de fall (cirka hälften) där innehållet inte överensstämmt kunde i cirka 25 procent av dessa fall ingen aktiv substans registreras, medan det i återstående fall (75 procent) registrerades andra substanser än de som uppgetts på hemsidan.

Några av de substanser som analyserades i projektet har senare kommit att bli kontrollerade som hälsofarliga varor eller narkotika.

Det är viktigt att ansvariga myndigheter kontinuerligt följer utvecklingen på de hemsidor – framför allt svenska sådana – som säger sig erbjuda lagliga alternativ till kontrollerade substanser samt bildar sig en uppfattning om vilka droger som vid varje given tidpunkt tycks vara de mest frekvent använda.

Statens folkhälsoinstitut bör, inom ramen för sitt ansvar för att följa utvecklingen av nya missbrukssubstanser, kontinuerligt och systematiskt söka information, för att klassificeringsprocessen ska kunna bli snabbare, och arbeta mer kontinuerligt och aktivt med dessa frågor.

För en mer effektiv och snabb klassificeringsprocess av nya droger bör Statens folkhälsoinstitut även – på sätt som skett i samverkansprojektet mellan Rikskriminalpolisen, Statens folkhälsoinstitut och Statens kriminaltekniska laboratorium – kunna köpa in varor som saluförs som lagliga alternativ till kontrollerade substanser på Internet och låta analysera deras innehåll och aktiva substans. Att utreda farligheten hos nya substanser måste anses vara en av Statens folkhälsoinstituts viktigaste uppgifter i klassificeringssammanhang.

För att kunna utreda behovet av kontroll av varor som misstänks användas för missbruk är Statens folkhälsoinstitut beroende av ett nära samarbete med Statens kriminaltekniska laboratorium när det gäller att fastställa de inköpta varornas innehåll och substans. Utredningen anser därför att Statens folkhälsoinstituts arbete med analys av oreglerade droger som säljs på Internet ska ske med medverkan av Statens kriminaltekniska laboratorium. Rättsmedicinalverket (RMV), som bland annat har i uppdrag att göra analyser för att spåra kemiska substanser i människokroppen, bör också få ta del av inköpta substanser för att kunna sätta upp lämpliga analysmetoder för substanserna i kroppsvätskor.

När det gäller kunskap om hur handeln med droger på nätet kan genomföras torde Rikskriminalpolisen, som tidigare nämnts, kunna hjälpa till. Beträffande missbruk av substanser som faller inom Läke-medelsverkets ansvarsområde så gäller samma regler för Läke-medelsverket som för Statens folkhälsoinstitut. Läke-medelsverket sköter dock självt sina analyser av nya missbrukssubstanser.

Någon sådan förordning som föreslogs i propositionen har inte införts.

11.6 Öppna inköp av kosmetika och läkemedel

Läkemedelsverket genomför öppna inköp, dvs. beställningar i myndighetens namn, av både kosmetika och läkemedel från hemsidor och andra försäljningskanaler som marknadsför dessa. Enligt uppgifter från Läkemedelsverket uppkommer en del problem med sådana öppna inköp. Det vanligaste problemet är att Läkemedelsverket inte erhåller de varor som beställs. Detta gäller både kosmetika och läkemedel. Ibland påstås varorna vara slut i lager, medan det vid andra tillfällen inte lämnas något besked om anledningen över huvud taget. Ett annat problem är att det inte går att veta att Läkemedelsverket verkligen erhåller den produkt som erbjuds konsumenten.

Läkemedelsverket har tidigare beställt olagliga eller misstänkt olagliga läkemedel anonymt via Polismyndigheten. Det har då, vid flera tillfällen, visat sig att de produkter Läkemedelsverket beställt i myndighetens namn varit ”rena” och de som polisen beställt anonymt varit spetsade med olagliga läkemedelssubstanser.⁸

11.7 Kontrollköp och dold myndighetsutövning

Regeringens bedömning i prop. 2010/11:4 att dåvarande Statens folkhälsoinstitut borde ges en förordningsreglerad rätt att köpa in varor som marknadsförs och säljs för att låta analysera dem byggde såvitt kan förstås på att inköpen skulle göras öppet av myndigheten, dvs. att myndigheten i eget namn skulle göra beställningar. Erfarenheten av de öppna inköp av kosmetika och läkemedel som Läkemedelsverket genomför visar att denna typ av inköp inte är oproblematiska. Det finns därför anledning att överväga om inköp av psykoaktiva substanser ska kunna göras dolt. En ordning med dolda inköp väcker en rad grundläggande frågor av rättssäkerhetskaraktär och i synnerhet frågan huruvida dold myndighetsutövning får förekomma och i så fall när så bör kunna ske.

⁸ Folkhälsomyndigheten har inte försökt att köpa in substanser i myndighetens namn från de hemsidor som säljer oklassificerade substanser.

Dold myndighetsutövning

En utgångspunkt för all myndighetsverksamhet är att den ska bedrivas med stöd av lag eller annan författning och 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.⁹ 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.¹⁰

Riksdagens ombudsmän (JO) har vid två tillfällen, åren 1996 och 2009, granskat provköp som metod för tillsyn enligt alkohollagen. Båda fallen gällde tillsyn av folkölsförsäljning. I fallet från år 1996 avhandlades förutsättningar för brotts- och bevisprovokation och JO slog då fast att det inte är tillåtet att utföra provköp med hjälp av minderåriga (beslut 1996-12-11, dnr 3553-1996).

I beslutet från år 2009 behandlades principer för dold myndighetsutövning (beslut 2009-12-18, dnr 2972-2009). JO hävdade där att en myndighets användning av provköp för ålderskontroll är att se som en dold tillsynsmetod och att detta strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma. Metoden bör därför inte användas så länge den inte har stöd i lag. I det senare beslutet byggde JO sitt resonemang på den gällande grundregeln att all myndighetsverksamhet ska bygga på fast rättslig grund. Någon sådan grund finns inte för okonventionella utredningsmetoder, och provköp är att betrakta som en okonventionell metod.

JO uttalade också att rådande synsätt innebär att myndighetsutövning ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former,

⁹ Se mer avseende rättssäkerhet i avsnitt 3.5.

¹⁰ Prop. 2013/14:56 s. 18.

inte provocera fram handlingar som annars inte hade ägt rum och stå i proportion till det behov som finns. JO konstaterade i beslutet från år 2009 att behovet av effektiv tillsyn över folkölsförsäljningen inte kunde ifrågasättas, men menade att provköp inom gällande rättsliga ramar inte kan tillgodose detta behov. Skälen som anfördes var att metoden riktar sig till näringsidkare och personer i yrkesutövning, och även om metoden i sig inte är särskilt ingripande är det ändå fråga om dold myndighetsutövning, vilket alltid kan ifrågasättas från rättssäkerhetssynpunkt. En smygkontroll som genomförs av myndighet kan också vara integritetskränkande för den som granskas. Vidare menade JO att om dolda tillsynsmetoder utan lagstöd godtas på detta område torde de få godtas även i andra sammanhang. Något som i sin tur skulle kunna hota den restriktiva syn som, på goda grunder, utvecklats när det gäller okonventionella utredningsmetoder.

Även ett av JO:s beslut från år 2007 (beslut 2007-12-21, dnr 1703-2007), avseende en situation då tjänstemän från Finansinspektionen inom ramen för sin tillsynsverksamhet hade agerat kunder och uppsökt banker, är av intresse. JO riktade i beslutet visserligen inte kritik mot Finansinspektionen men uttalade bl.a. följande.

I anslutning till vad som kommit fram i detta ärende kan det dock finnas skäl att nämna att jag tidigare i samband med lagförslag som syftar till att motverka diskriminering inom arbetslivet uttalat att dessa kunde komma i konflikt med principen att all offentlig verksamhet skall präglas av öppenhet och offentlighet. Enligt det ena förslaget skulle vissa myndigheter få använda sig av metoden ”situation testing” för att kontrollera förekomsten av diskriminering hos den egna myndigheten. Jag påpekade att en myndighets arbete skall präglas av tydlighet och öppenhet; att vidta åtgärder där motivet är ett annat än det som det synes vara strider mot god förvaltningstradition. I ett remissvar rörande förslag till avidentifierade ansökningshandlingar uttalade jag att förslaget i viss mån innebar en faktisk – om än inte formell – inskränkning av öppenheten i den offentliga verksamheten. Se JO 2006/07 s. 25.

Jag har inte ändrat uppfattning i sak. I allt fall bör enligt min mening ett förfarande där myndigheterna arbetar med inte helt öppna metoder regleras. Lagstiftaren bör ge anvisningar bl.a. om i vilken omfattning och på vilket sätt myndigheterna har möjlighet att vidta åtgärder där motivet är ett annat än det som det synes vara.

Regeringen har i propositionen *Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel* (prop. 2013/14:56) lyft fram behovet av ytterligare verktyg för tillsynsmyndigheter. I och med att myndigheternas faktiska möjligheter att bedriva tillsyn begränsades i och med JO:s beslut infördes bestämmelser om kontrollköp i 21 a–b §§ lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel.¹¹ Någon motsvarande befogenhetsutökning i lag har inte skett på övriga områden som avser Läkemedelsverkets tillsyn.

Lagrådet lyfte i sitt yttrande¹² avseende nämnda proposition fram vikten av att iakttagelser vid sådana kontrollköp inte läggs till grund för administrativa sanktioner med hänsyn dels till den sanktionerade regelns vaga utformning, dels till att kontrollköpet inte visar annat än att säljaren underlåtit att kontrollera åldern på någon som faktiskt är över 18 år. Lagrådet anförde att en administrativ sanktion principiellt förutsätter en klart konstaterad överträdelse av en bestämmelse och ska dessutom stå i rimlig proportion till överträdelsens allvar. Vidare uttalade lagrådet bl.a. följande avseende frågan om brottsprovokation och betydelsen för införandet av ett förfarande med kontrollköp.

Visserligen framkallas inte brott genom det föreslagna förfarandet med kontrollköp, eftersom den person som uppträder som köpare ska vara över 18 år gammal. Men förfarandet sker fördolt och är ägnat att framkalla ett handlande av säljaren som inte följer bestämmelserna och som avses kunna leda till administrativa sanktioner av nog så allvarligt slag, t.ex. försäljningsförbud under viss tid. Detta innebär ett avsteg från de allmänna kraven på myndighetsutövning 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 annars inte skulle ha gjort. En lagstiftningsåtgärd av det föreslagna slaget måste kunna 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 som den enskilde kan komma att drabbas av.

¹¹ Enligt 21 a § i lagen om handel med vissa receptfria läkemedel får en kommun, i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som säljer läkemedel om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 §, genomföra kontrollköp. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år. Vidare framgår att ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet. I 21 b § samma lag anges att vad som framkommit genom kontrollköp inte får utgöra grund för Läkemedelsverket att meddela förelägganden eller förbud enligt 19 §.

¹² Lagrådets yttrande den 22 oktober 2013.

11.8 Inköp under annan identitet inom EU

Europeiska kommissionen arbetar för närvarande med ett förslag till förordning om samarbete mellan de nationella myndigheter som har hand om konsumentskydd.¹³ Denna förordning ska ersätta den nuvarande förordningen om konsumentskyddssamarbete¹⁴. Kommissionen bedömer att den nuvarande förordningen behöver ersättas för att kunna svara mot de utmaningar som följer av den digitala ekonomin och utvecklingen av gränsöverskridande detaljhandel inom EU. Jämfört med den nuvarande förordningen har ytterligare minimibefogenheter lagts till, såsom befogenhet att göra testinköp och utföra anonym provhandel, befogenhet att vidta interimistiska åtgärder, blockera webbplatser, befogenhet att begära information och handlingar, befogenhet att utföra inspektioner på plats och befogenhet att ålägga sanktioner.

I det avsnitt som behandlar de nationella myndigheternas befogenheter (Kapitel II) föreslås bl.a. följande i artikel 8.2 som har rubriken "Minimibefogenheter för de behöriga myndigheterna". Varje behörig myndighet ska ha befogenhet att (e) köpa in varor eller tjänster genom testinköp för att upptäcka överträdelser enligt denna förordning och erhålla bevis, (f) köpa in varor eller tjänster under täckmantel för att upptäcka överträdelser enligt denna förordning och erhålla bevis och (g) besluta om interimistiska åtgärder för att förebygga risken för allvarlig och irreparabel skada för konsumenter, särskilt när det gäller att tillfälligt upphäva en webbplats, domän eller liknande digital plats, tjänst eller konto.

¹³ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om samarbete mellan de nationella myndigheter som ansvarar för genomdrivandet av konsumentskyddslagstiftningen, COM(2016) 283 final.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.

11.9 Överväganden

11.9.1 En möjlighet för myndigheter att köpa in substanser under annan identitet ska införas

Förslag: En författningsreglerad möjlighet för myndigheter att under annan identitet köpa in varor som kan behöva klassificeras enligt narkotikakontrollagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska införas. Syftet med inköpen ska vara att analysera varorna.

Bestämmelser om inköp under annan identitet ska föras in i narkotikakontrollagen och i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Försäljningen av nya psykoaktiva substanser sker framför allt på internet där substanserna numera (eller för tillfället) företrädesvis marknadsförs som forskningskemikalier (research chemicals) som inte är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷

Utredningen anser att det är av stor vikt att så tidigt som möjligt få kännedom om vilka substanser som bjuds ut till försäljning

¹⁵ Marknadsföringen varierar över tid, t.ex. har vissa hemsidor marknadsfört substanserna som kosttillskott. Se mer i kapitel 4.

¹⁶ Som exempel kan nämnas att Tullverket i ett projekt avseende handel med nätdroger konstaterade att en av de aktuella aktörerna vid inledandet av projektet i januari 2013 hade 50 000 kronor i kredit på ett bankkonto. I september 2013 var saldoto på kontot cirka 1,3 miljoner kronor.

¹⁷ T.ex. marknadsfördes 5F-NPB-22 på en hemsida som legal men vid beslag visade det sig att substansen redan var klassificerad som hälsofarlig vara.

genom framför allt en offensiv internetbevakning.¹⁸ 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 genom att det då är möjligt att utveckla analysmetoder, screeningmetoder och bygga upp referensbibliotek m.m.¹⁹

Att göra öppna inköp från de aktuella hemsidorna kan vara problematiskt då en innehavare av en hemsida som marknadsför och säljer nya psykoaktiva substanser knappast är intresserad av att dessa substanser kommer myndigheterna tillhanda. De riskerar ju då att substanserna utreds för klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara. Utredningens bedömning är därför att inköp av substanser från dessa hemsidor måste kunna ske anonymt för att fungera i praktiken.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det ska införas en författningsreglerad möjlighet för myndigheter att under annan identitet köpa in varor (substanser) som kan antas behöva regleras enligt narkotikakontrollagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Fråga uppstår om de föreslagna bestämmelserna ska genomföras i lag eller förordning. Utredningen anser mot bakgrund av bestämmelsernas betydelse, och den för svensk myndighetstradition främmande anonymiteten, att de anonyma inköpen bör regleras i lag. Bestämmelser om inköp under annan identitet ska därför införas i lagen om kontroll av narkotika och i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

¹⁸ Se kapitel 10.

¹⁹ Det är i detta sammanhang viktigt att alla de laboratorier som deltar i Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (NADiS) får tillgång till de inköpta substanserna. Se mer nedan.

11.9.2 Det är motiverat att införa en möjlighet till inköp under annan identitet

Bedömning: Att en myndighet under annan identitet ska kunna köpa in varor som kan behöva regleras enligt narkotikakontrolllagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor motiveras av ett angeläget ändamål som kan antas bli effektivt uppfyllt genom inköpen. Det finns goda skäl för att införa en sådan möjlighet.

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 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 mot god förvaltningstradition. Om en lagstiftningsåtgärd som innebär en brottsprovokation eller 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.

Utvecklingen av internet innebär enligt utredningens mening att både brottsbekämpande och andra myndigheter måste utveckla nya metoder.²⁰ I detta sammanhang kan påminnas om kommissionens förslag till ny konsumentskyddsförordning enligt vilket de nationella myndigheterna ska ha befogenhet att köpa in varor eller tjänster under täckmantel (se ovan).

Det är, som angetts ovan, av stor vikt att berörda myndigheter så tidigt som möjligt dels får kännedom om vilka varor som bjuds ut till försäljning genom framför allt en offensiv internetbevakning,

²⁰ Polismetodutredningen angav i sitt betänkande att ett område där behovet av att vidta provokativa åtgärder är kraftigt ökande är att utge sig för att vara intresserad köpare av sådana objekt som bjuds ut till försäljning via internet, såsom vapen, narkotika, läkemedel eller barnpornografi. SOU 2010:103 s. 127.

dels får möjlighet att analysera dessa varor för att kunna ta fram underlag för klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara.²¹

Den föreslagna möjligheten för myndigheter att göra inköp under annan identitet för analys av substanser som kan behöva regleras enligt narkotikakontrollagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor motiveras enligt utredningens mening av ett angeläget ändamål, nämligen att effektivt och snabbt kunna klassificera hälsofarliga missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarlig vara för att ytterst skydda människors liv och hälsa. 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 kan minska risken för att en substans hinner bli en populär drog.

Ändamålet, dvs. att snabbt och effektivt kunna klassificera hälsofarliga missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarlig vara för att skydda människors liv och hälsa, kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden. I detta sammanhang bör 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.

Ju snabbare berörda myndigheter kan få tillgång till en substans för analys, ju 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 förgiftningar.

Enligt utredningens mening är det således både rimligt och nödvändigt att införa en lagstiftning som möjliggör inköp under annan identitet. Lagstiftningen motiveras av ett angeläget ändamål, nämligen att skydda människors liv och hälsa. Ändamålet kan också antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden och åtgärden måste också bedömas som proportionerlig med hänsyn till det angelägna ända-

²¹ Ytterligare fördelar är att referensbibliotek kan byggas upp samt att analysmetoder kan utvecklas.

målet. Förfarandet vid de föreslagna anonyma inköpen av substanser sker visserligen fördolt men är inte ägnat att framkalla ett handlande av säljaren som är brottsligt.

De substanser det är fråga om är substanser som marknadsförs som oklassificerade substanser. Det är också därför 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.

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 ske i undantagsfall. Om det finns anledning att tro att ett brott har begåtts kan en förundersökning inledas.

11.9.3 Polismyndigheten ska genomföra inköpen under annan identitet

Förslag: Polismyndigheten ska under annan identitet genomföra inköpen av varor som kan behöva klassificeras enligt narkotikakontrollagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Inköpen ska ske på uppdrag av Läkemedelsverket respektive Folkhälsomyndigheten.

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.²² Syftet med detta anges på vissa hemsidor vara ålderskontroll, men det är troligen också ett sätt att säkerställa att det inte är en myndighet som beställer varor.

Även om personnummer inte efterfrågas när varor beställs så måste anonymiteten för myndigheten som beställare säkerställas. Annars blir situationen inte annorlunda från i dag då Läkemedels-

²² Se t.ex. www.asklepios.nu/bestallningsinformation/ (2016-11-03).

verket beställer varor, dvs. att myndigheten helt enkelt inte erhåller några varor vid beställning eller att myndigheten erhåller 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 utredningens mening, knappast förenligt med kraven på en myndighet och det kan inte heller krävas av enskilda tjänstemän att de utför myndighetsåtgärder i eget namn.

Utredningen 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 krävas att fingerade personuppgifter används.

Den myndighet som utredningen anser ligger närmast till hands och som är mest lämpad att hantera de anonyma inköpen är Polismyndigheten. Polismyndigheten har erfarenhet av olika typer av skyddsidentiteter som byggts upp för att hantera olika former av provocativa åtgärder som polisen använder sig av i sin spanings- och underrättelseverksamhet.²³ Fingerade identiteter bör kunna användas för inköp i aktuell situation, 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.²⁴

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.²⁵

Inköpen ska 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 beställ-

²³ Det är dock inte aktuellt att använda sig av sådana kvalificerade skyddsidentiteter som anges i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.

²⁴ Det kommer att vara Nationella Operativa Avdelningen (NOA) som hanterar själva inköpen.

²⁵ NFC har dessutom utrustning och kompetens för att utföra strukturutredningar av substanser.

ningarna rent konkret ska ske måste bestämmas efter diskussioner mellan de berörda myndigheterna.

Vad gäller Polismyndighetens möjligheter att hantera dessa inköp bedömer utredningen att ytterligare resurser kan behövas. Frågan om resurser diskuteras mer utförligt i kapitel 15.

11.9.4 Sekretess

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om uppdrag om inköp enligt narkotikakontrollagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om uppgiften röjs.

Det finns ett behov av sekretess för uppgifter om inköp

En aspekt som måste beaktas är frågan om sekretess för de uppdrag om inköp som Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket ger till Polismyndigheten. Det kan enligt utredningens mening underlätta 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 erhålla information om vilka substanser som utreds och som är på väg att klassificeras.²⁶ De kan därför förväntas anpassa sig efter information om att Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket har för avsikt att ge Polismyndigheten uppdrag att genomföra inköp under annan identitet av specifika varor och 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 leveranser inte erhålls. 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.

Det är däremot inte nödvändigt att sekretessbelägga att det över huvud taget finns ett uppdrag. Det finns ett insynsintresse i Folk-

²⁶ Uppgifter från Socialdepartementet och Folkhälsomyndigheten.

hälsomyndighetens 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.

En ny bestämmelse om sekretess för uppgift om inköp ska införas i 17 kap. offentlighets- och sekretesslagen

Sekretessbestämmelser avseende Folkhälsomyndighetens och Läkemedelsverkets arbete med tillståndsgivning och tillsyn samt utredning av behovet av narkotikaklassificering och klassificering av hälsofarliga varor regleras i dag i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Denna sekretess 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 i förevarande situation där det handlar om att skydda myndigheternas verksamhet vid inköp.

Enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (TF) får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till 1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, 2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, 3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 4. intresset att förebygga eller beivra brott, 5. det allmännas ekonomiska intresse, 6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, 7. intresset att bevara djur- eller växtart. I förevarande fall bör det vara punkten 3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn som är aktuell.

17 kap. OSL innehåller bestämmelser om sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. I 17 kap. 1 § anges att sekretess gäller 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 annan 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. Bestämmelserna i narkotikakontrolllagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor om möjligheten för Polismyndigheten att på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket göra inköp under annan identitet är enligt utredningens mening en del av dessa myndigheters tillsynsverksamhet. Utredningen anser därför att det finns grund i TF 2:2 punkten 3 för att införa en sekretessbestämmelse avseende innehållet i uppdragen om inköp.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en bestämmelse om sekretess för uppgift om innehållet i uppdrag om inköp enligt narkotikakontrolllagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska införas i 17 kap. OSL. Sekretess ska endast gälla om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om uppgiften röjs.

Utredningen vill dock poängtera att det inte är avgörande för genomförandet av förslaget om en möjlighet till inköp under annan identitet att det blir möjligt att sekretessbelägga innehållet i uppdragen om inköp. Förslaget om inköp under annan identitet kommer att kunna underlätta myndigheternas arbete med klassificering oavsett detta. Dock kan, som anförts ovan, konstateras att förslaget om inköp under annan identitet kommer att bli mer effektivt om det finns en möjlighet att sekretessbelägga innehållet i ett uppdrag om inköp.

11.9.5 NADiS ska vara delaktigt i de anonyma inköpen

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

De statliga myndigheter som deltar i NADiS bör, vid behov, få tillgång till de inköpta substanserna, i den mån det är möjligt.

NADiS medverkar vid prioriteringar av nya psykoaktiva substanser och utgör ett stöd vid Folkhälsomyndighetens och Läkemedelsverkets klassificeringsutredningar. Vilka statliga myndigheter som

ingår i NADiS och arbetet i NADiS har redogjorts för i avsnitt 6.8.1.

Utredningen har i avsnitt 10.4.3 föreslagit att de statliga myndigheternas deltagande i NADiS ska regleras i förordning. Vad gäller inköp under annan identitet anser utredningen 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.²⁷ Utredningen har ovan föreslagit att en ny sekretessbestämmelse ska införas för att innehållet i uppdragen om inköp ska kunna sekretessbeläggas. Det bör poängteras att det inte är meningen att detaljer om inköpsuppdragen ska diskuteras i NADiS.

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. Hanteringen av detta bör också ske genom NADiS. En kostnadsfördelning mellan myndigheterna kan då behöva ske. Utredningen konstaterar dock att själva inköpskostnaden för de aktuella substanserna troligen inte kommer att vara särskilt hög. Ett av kännetecknen för de aktuella substanserna är det relativt låga priset. Hur en eventuell kostnadsfördelning ska se ut bör hanteras inom NADiS.

²⁷ Jfr resonemang i prop. 2010/11:4 s. 102.

12 Tillfälliga försäljningsförbud

12.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven utreda möjligheterna att tillfälligt förbjuda försäljning av substanser som kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor, samt föreslå hur ett eventuellt förbud kan utformas för att bli så funktionellt som möjligt. Vidare ska utredningen 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 beslut och belysa hur berörda myndigheter som t.ex. Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Polismyndigheten och Tullverket kan samarbeta kring tillfälliga beslut. Även förenligheten med EU-rätten ska utredas.

I direktiven anges bl.a. följande. Försäljningen av nya psykoaktiva substanser sker i stor utsträckning via olika webbsidor. Verksamheten kan pågå lagligt fram till dess att beslut om klassificering har fattats. Polisman eller tulltjänsteman kan med stöd av lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser (förstörandelagen) omhänderta och efter beslut av åklagare också förstöra substanser som kan komma att av regeringen klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det är inte straffbart att inneha eller försälja dessa substanser.

De nya psykoaktiva substanser som ännu inte har klassificerats och säljs på marknaden kan uppfattas vara mindre farliga än reglerade substanser. Personer kan handla dessa nya psykoaktiva substanser utan att vara medvetna om de risker som finns vid användningen.

Ett tillfälligt förbud under en utredningsfas har ett signalvärde och indikerar att den aktuella substansen är farlig att använda. Den kan därför bli mindre attraktiv för ungdomar i riskzonen. Flera

internetbutiker som säljer ännu icke-klassificerade nya psykoaktiva substanser brukar strax före det att en ny psykoaktiv substans kriminaliseras rea ut sina inestående lager av substansen. Ett tillfälligt förbud skulle kunna begränsa denna möjlighet.

12.2 Nuvarande ordning

Försäljningen av nya psykoaktiva substanser sker i stor utsträckning via olika hemsidor. Under utredningstiden kan den aktuella substansen säljas utan att det är straffbart enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

I dagsläget är den enda möjligheten att förhindra bruk av de aktuella substanserna, innan en klassificering, att en polisman eller tulltjänsteman med stöd av förstörandelagen omhändertar och efter beslut av åklagare också förstör substanser som kan komma att av regeringen klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det är inte straffbart att inneha eller sälja de substanser som omfattas av förstörandelagen.¹

12.3 Kemikalielagstiftningen

12.3.1 Kemiska produkter

I 14 kap. 2 § 1 miljöbalken (MB) definieras kemiska produkter som ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen som inte är en vara. I 14 kap. 2 § 2 MB definieras blandning som en blandning eller lösning som består av två eller flera kemiska ämnen. Vara definieras i 14 kap. 2 § 3 MB som ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.

¹ Se mer om förstörandelagen i kapitel 5.

12.3.2 Kemikalieinspektionens tillsyn

Kemikalieinspektionen är enligt 1 § förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen, i den mån inte någon annan myndighet har uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter. Kemikalieinspektionen utövar tillsammans med kommunerna tillsyn av bestämmelser för utsläppande på marknaden av kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. Inspektionens tillsyn riktar sig främst mot primärleverantörer. Det är företag som tillverkar eller för in kemiska produkter, varor eller bekämpningsmedel till Sverige. Företag som tillverkar, importerar eller till Sverige för in kemiska produkter ska anmäla verksamheten och produkterna till Kemikalieinspektionens produktregister. Produktregistret har cirka 2 200 aktiva företag och cirka 90 000 kemiska produkter är aktivt anmälda.²

Av 1 kap. 25 § miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att Kemikalieinspektionen får förelägga den som saluför, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara att lämna de prover som behövs för tillsynen.

I tillsynen kontrollerar Kemikalieinspektionen att produkter och varor som tillhandahålls på marknaden inte innehåller förbjudna ämnen, att kemiska produkter är korrekt anmälda till produktregistret samt att bekämpningsmedel är godkända. Kemikalieinspektionen kontrollerar också att bekämpningsmedel och andra kemiska produkter är klassificerade i rätt kategori av kemisk produkt och att informationskraven i form av märkning och säkerhetsdatablad är uppfyllda. Kontrollen sker genom granskning av faktiska etiketter, säkerhetsdatablad m.m., genom kemiska analyser samt genom granskning av företagens rutiner och arbetssätt. Vidare tillhandahålls information som underlättar för företagen att tolka och följa reglerna. I de fall lagstiftningens krav inte är uppfyllda ställs krav på rättelse som också kan innebära saluförbud om det är motiverat. Vid misstanke om brott lämnas ärendet till åklagarmyndigheten, i andra fall kan andra sanktioner, t.ex. miljöstraffavgift bli aktuellt.³

² Kemikalieinspektionen (2016) s. 9.

³ Kemikalieinspektionen (2016) s. 8.

12.4 Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (2004:451) syftar enligt 1 § till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person.⁴ Lagen tillämpas enligt 2 § i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och varor som tillhandahålls i offentlig verksamhet. En förutsättning för att lagen ska tillämpas är att varan eller tjänsten är avsedd för konsumenterna eller kan antas komma att användas av konsumenterna.

Enligt 6 § 1 avses med konsument en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet och enligt 6 § 2 avses med näringsidkare en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten. Tillverkare definieras i 6 § 3 a–f och avser bl.a. en näringsidkare som importerar en vara till det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet om en företrädare inte finns. Distributör definieras som en näringsidkare som är verksam i distributionsledet och vars verksamhet inte påverkar en varas säkerhet. Att tillhandahålla en vara definieras i 6 § 5 som att överlåta eller erbjuda en vara, eller upplåta nyttjanderätt till en vara.

Enligt 7 § ska varor och tjänster som tillhandahålls av näringsidkare vara säkra. Av 8 § första stycket framgår att en vara är säker, om den vid normal eller rimligen förutsebar användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet eller bara en låg risk. Denna risk måste dock vara godtagbar med beaktande av hur varan eller tjänsten används och ska vara förenlig med en hög skyddsnivå när det gäller människors hälsa och säkerhet. En vara är enligt 8 § andra stycket farlig, om den inte motsvarar kraven för en säker vara eller tjänst i första stycket.

Enligt 9 § ska vid bedömningen av om en risk hos en vara ska anses godtagbar och förenlig med en hög skyddsnivå hänsyn särskilt tas till 1) en varas egenskaper, såsom dess sammansättning och förpackning samt anvisningar för montering, installation och underhåll, 2) annan information som lämnas om varan genom märkning, varningar, bruksanvisningar, anvisningar för dess bortskaffande eller på något annat sätt, 3) varans inverkan på andra varor, om det kan antas

⁴ Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009 (produktsäkerhetsdirektivet).

att den kommer att användas tillsammans med sådana, 4) risker som varan kan föra med sig för vissa konsumentgrupper, särskilt barn och äldre.

Näringsidkare har enligt 13–23 §§ skyldigheter enligt lagen såsom att tillhandahålla säkerhetsinformation och varningsinformation, att återkalla en farlig vara och att bedriva ett förebyggande produktsäkerhetsarbete. En tillverkare som har tillhandahållit en farlig vara ska t.ex. utan dröjsmål återkalla varan från de distributörer som innehar den, om det behövs för att förebygga skadefall. Om denna åtgärd inte är tillräcklig för att förebygga skadefall ska tillverkaren utan dröjsmål återkalla varan från de konsumenterna som innehar den.

Det är i första hand Konsumentverket som är tillsynsmyndighet och har till uppgift att se till att bestämmelserna i produktsäkerhetslagen samt föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen efterlevs. Detta regleras i 3 § första stycket produktsäkerhetsförordningen (2004:469). I 3 § andra stycket produktsäkerhetsförordningen anges att en statlig myndighet som enligt någon annan författning har tillsyn över efterlevnaden av särskilda bestämmelser om produktsäkerhet i fråga om vissa varor, tjänster eller risker ska vara tillsynsmyndighet även enligt produktsäkerhetslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Enligt 26 § får Konsumentverket förelägga en näringsidkare som tillhandahåller eller har tillhandahållit varor att yttra sig och lämna de upplysningar som behövs i ett ärende om efterlevnaden av lagen och att tillhandahålla de handlingar, varuprover och liknande som kan ha betydelse för utredningen. Konsumentverket har för tillsynen rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där varor hanteras, dock inte bostäder.

Konsumentverket får enligt 27 § meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Konsumentverket får enligt 28 § besluta att en vara tills vidare inte får tillhandahållas eller ställas ut, om den kan antas vara farlig. Beslutet får inte gälla under längre tid än vad som är nödvändigt för att utföra de kontroller och bedömningar som behövs. Ett föreläggande eller förbud enligt 27 § eller 28 § får meddelas varje näringsidkare som tillhandahåller, har tillhandahållit, tar befattning med eller har tagit befattning med en farlig vara. Det finns härutöver vissa möjligheter

för Konsumentverket att ålägga en näringsidkare att betala en sanktionsavgift, bl.a. om näringsidkaren eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har tillhandahållit en vara som inte är säker.

Produktsäkerhetslagen (och produktsäkerhetsdirektivet) har karaktären av ett generellt, övergripande regelverk som ska gälla för alla produkter som är avsedda för konsumentmarknaden. Det ska täppa igen luckor och komplettera bestämmelserna i befintlig eller framtida speciallagstiftning på produktområdet.⁵ I 4 § tredje stycket produktsäkerhetslagen anges ett antal bestämmelser (13–18 §§ och 20–45 §§) vilka inte ska tillämpas om det i någon annan författning finns bestämmelser om varor som reglerar samma fråga och har samma syfte samt uppfyller motsvarande krav i produktsäkerhetslagen. De författningar som avses torde vara rent nationella bestämmelser, det vill säga bestämmelser som inte genomför ett EU-direktiv eller är nära knutna till en EU-förordning.⁶

I författningskommentaren till 4 § produktsäkerhetslagen anføres bl.a. följande.⁷

När det gäller *andra* och *tredje styckena* är huvudregeln att produktsäkerhetslagen i sin helhet är tillämplig på alla konsumentvaror. Den fråga som uppstår vid tillämpningen blir huruvida en särskild bestämmelse i speciallagstiftningen om varor ska tillämpas i stället för motsvarande bestämmelse i produktsäkerhetslagen. Som konkurrensbestämmelserna är utformade ska antingen bestämmelsen i produktsäkerhetslagen eller motsvarande bestämmelse i specialförfattningen tillämpas. Det kan alltså i det enskilda fallet inte bli fråga om att tillämpa båda bestämmelserna samtidigt, vilket skulle kunna leda till motstridiga skyldigheter för näringsidkare och dubbelbestraffning.

De frågor som måste avgöras är alltså om specialförfattningen dels reglerar samma fråga som motsvarande bestämmelse i produktsäkerhetslagen, dels har samma syfte som motsvarande bestämmelse i produktsäkerhetslagen. Bedömningen av om en bestämmelse i en specialförfattning reglerar samma fråga och har samma syfte som motsvarande bestämmelse i produktsäkerhetslagen måste göras med beaktande av denna lags kompletterande funktion i förhållande till speciallagstiftningen. Konsumenterna ska garanteras den skyddsnivå som anges i produktsäkerhetslagen. Som exempel kan nämnas att näringsidkare blir skyldiga att underrätta tillsynsmyndigheten vid kännedom om farliga varor enligt 23 § i den föreslagna lagen, om speciallagstiftningen inte

⁵ Se särskilt skäl 4–13 i ingressen till produktsäkerhetsdirektivet.

⁶ Jfr prop. 2003/04:121 s. 87.

⁷ Prop. 2003/04:121 s. 191.

innehåller någon motsvarande bestämmelse med samma syfte. Flertalet specialförfattningar om produktsäkerhet innehåller inte en sådan bestämmelse.

Tillämpas en bestämmelse i produktsäkerhetslagen blir denna lags sanktionssystem tillämpligt [...]. Tillämpas däremot motsvarande bestämmelse i en specialförfattning ska naturligtvis denna författnings sanktionssystem tillämpas.

12.5 Tidigare utredningar

Frågan om svensk lagstiftning ger möjlighet att förbjuda hanteringen av en icke-reglerad substans, i avvaktan på ett ställningstagande om substansen bör klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara, diskuterades av Narkotikautredningen i betänkandet *Bättre kontroll av missbruksmedel. En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.* (SOU 2008:120). Narkotikautredningen uttalade i det sammanhanget bl.a. följande.⁸

Ett [...] tänkbart scenario är när en ny farlig eller misstänkt farlig missbrukssubstans upptäckts antingen i Sverige eller i något annat land och det kan befaras att användningen av substansen även kan komma att sprida sig till Sverige. I ett sådant läge skulle det kunna vara värdefullt om svensk lagstiftning ger möjlighet att generellt förbjuda hantering av den aktuella substansen i avvaktan på ställningstagande till om substansen bör förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Frågan blir då hur EG-rätten ställer sig till de [...] situationer som skisserats ovan. Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter blir här av särskilt intresse. [...]

I detta kapitel har utredningen även redogjort för vissa av artiklarna i direktivet 98/34/EG. Där framgår bl.a. (artikel 1) att med teknisk föreskrift avses tekniska specifikationer och andra krav, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring och användning i en medlemsstat eller en större del därav, samt – med undantag av dem som anges i artikel 10 – medlemsstaternas lagar och författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av produkten.

I den [...] skisserade situationen, som gäller ett tillfälligt generellt förbud att hantera en viss substans, blir direktivet 98/34/EG däremot tillämpligt, eftersom det här skulle röra sig om en reglering som är rättsligt eller faktiskt tvingande i hela landet. Att det aktuella förbudet skulle vara tidsbegränsat har ingen betydelse för direktivets tillämpning. [...]

⁸ SOU 2008:120 s. 400 ff.

Utifrån det nu anförda sammanfattar Narkotikautredningen tillämpningen av direktivet 98/34/EG på följande sätt. Om direktiv 98/34/EG är tillämpligt ska ett utkast till tekniska föreskrifter alltid överlämnas till Europeiska kommissionen. Enligt huvudregeln gäller en frysningsperiod (i regel tre månader) som räknas från den tidpunkt då kommissionen mottog den s.k. notifieringen från medlemsstaten. Bestämmelserna om frysningsperioder ska dock inte tillämpas då en medlemsstat av brådskande skäl, på grund av allvarliga och oförutsedda händelser som gäller bl.a. skyddet för folkhälsan, måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta och införa dem, utan att samråd är möjligt. Vid tillämpningen av denna nödfallsprocedur ska medlemsstaten ange vilka skäl som gör att beslutet om åtgärder är så brådskande att en frysningsperiod inte kan tillämpas. Kommissionen ska så snart som möjligt lämna sina synpunkter på informationen. Enligt vad utredningen fått veta vid myndighetskontakter torde en medlemsstat få räkna med att det åtminstone tar en – två veckor innan kommissionen lämnar medlemsstaten besked huruvida den anser att nödfallsproceduren får tillämpas.

Narkotikautredningens slutsatser beträffande generella förbud av en substans blir följande. För det fall att ett tillfälligt generellt förbud mot hantering av en substans som ännu inte är kontrollerad som narkotika eller hälsofarlig vara ska kunna införas, krävs att utredande myndighet (Statens folkhälsoinstitut [FHI] [numera Folkhälsomyndigheten] eller Läkemedelsverket) känner till vilken substans det är fråga om och även har uppgifter om substansens farlighet. Det är enligt utredningens mening inte möjligt att införa ett tillfälligt förbud mot en ännu icke kontrollerad substans, utan att man känner till vilken substansen, som man tillfälligt vill förbjuda, rent faktiskt är, och dessutom har uppgifter om att substansen är farlig. I fråga om farligheten torde det krävas kännedom eller åtminstone mycket stark misstanke om att substansen förorsakat allvarlig skada eller dödsfall för att ett tillfälligt förbud ska kunna bli aktuellt. Den utredning som måste föreligga för att ett tillfälligt förbud ska kunna införas, torde därmed enligt utredningens mening knappast komma att skilja sig från den utredning som nu krävs för att en substans direkt ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Till detta kommer att direktivet 98/34/EG blir tillämpligt, trots att det i detta fall enbart är fråga om ett tillfälligt generellt förbud. Detta innebär att medlemsstaten enligt huvudregeln omedelbart till kommissionen ska överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter (dvs. utkast i fråga om att utfärda ett tillfälligt generellt förbud mot en viss substans) och att medlemsstaten också till kommissionen ska redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en teknisk föreskrift, om dessa inte framgår av förslaget. Kommissionen ska omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om utkastet och alla dokument som lämnats in. Enligt direktivet får en medlemsstat inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt ovan. Eftersom syftet med den inre marknaden är att skapa en miljö som stärker företagets konkurrensförmåga,

utgör en ökad tillgång till information ett sätt att hjälpa företagen att bättre utnyttja fördelarna med denna marknad. Av detta skäl har det bedömts nödvändigt att ge aktörerna på marknaden möjlighet att ta ställning till de nationella tekniska föreskrifter som föreslås av andra medlemsstater genom att förslagets rubriker regelbundet offentliggörs.

Av det ovan anförda framgår att någon tidsvinst vid införandet av tillfälliga generella beslut mot en viss substans knappast skulle uppnås i jämförelse med att direkt införa ett permanent förbud mot samma substans. Det finns därför inte skäl att överväga ett sådant system.

12.6 Tillfälliga förbud i andra länder

Nederländerna

Nederländerna har en särskild reglering genom vilken substanser kan förbjudas med hjälp av ett förfarande som tar mindre än 48 timmar. En sådan reglering förutsätter att det finns tillgänglig data som visar att den aktuella substansen är farlig. Det kan t.ex. röra sig om information som visar att substansen är psykoaktiv, att substansen leder till oönskade effekter hos användarna (t.ex. död eller andra effekter som leder till sjukhusvård) eller att substansen har en skadlig inverkan på samhället. Inom ett år måste en ordinarie reglering av ämnet ha ägt rum.

Storbritannien

I Storbritannien är det möjligt att utfärda tillfälliga förbud (Temporary Class Drug Orders, TCDO). Genom sådana förbud kan substanser som orsakar särskild oro förbjudas i upp till tolv månader. Det gäller substanser som missbrukas, eller troligen missbrukas, om missbruket har, eller kan ha en skadlig effekt.

Tyskland

I Tyskland kan i brådskande fall substanser eller preparat förtecknas som narkotika genom ett snabbare beslutsförfarande än normalt. Ett sådant förfarande är möjligt om det är nödvändigt på grund av missbrukets omfattning och den indirekta eller direkta hälsofaran. En reglering av substanser och preparat på detta bråd-

skande sätt är giltig endast i ett år. Av den anledningen måste en sedvanlig klassificeringsprocess följa den brådskande regleringen. Om en ordinarie klassificering inte har skett när den brådskande regleringen upphör är substansen eller preparatet inte längre under kontroll.

USA

I USA kan under den tid en substans utreds för narkotikaklassificering beslut fattas om tillfälliga försäljningsförbud under ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare sex månader ("temporary scheduling"). En förutsättning för detta är att det finns en omedelbar fara ("imminent hazard") för den allmänna säkerheten.

12.7 Överväganden

12.7.1 Tillfälliga försäljningsförbud är förenliga med EU-rätten men måste anmälas till Europeiska kommissionen

Bedömning: Tillfälliga försäljningsförbud som avser nya psykoaktiva substanser vilka inte omfattas av harmoniserade bestämmelser är i regel förenliga med EUF-fördraget och EU-rätten i övrigt.

Utkast till föreskrifter om tillfälliga försäljningsförbud av nya psykoaktiva substanser måste anmälas till Europeiska kommissionen enligt anmälningsdirektivet.

Administrativa beslut riktade mot ekonomiska aktörer om tillfälliga försäljningsförbud avseende nya psykoaktiva substanser som inte är harmoniserade på EU-nivå bör anmälas till kommissionen i enlighet med förordningen om ömsesidigt erkännande, men behöver däremot inte anmälas enligt anmälningsdirektivet.

Tillfälliga försäljningsförbud och EUF-fördraget

Skyddet av människors liv och hälsa intar en särställning bland de skyddsintressen som kan motivera en inskränkning av den fria rörligheten för varor. Tillfälliga försäljningsförbud avseende nya psykoaktiva substanser är enligt utredningens mening förenliga med EUF-fördragets bestämmelser och EU-rätten i övrigt, under förutsättning att de inte går längre än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet och endast avser substanser vilka inte omfattas av harmonisering på EU-nivå. I denna bedömning har utredningen särskilt beaktat försiktighetsprincipen och det relativa utrymme som medlemsstaterna har att själva bestämma vilken skyddsnivå som ska gälla i det egna landet.

För att ett tillfälligt försäljningsförbud ska vara förenligt med EU-rätten krävs enligt utredningens mening att det vid beslutstillfället finns ett underlag som, även om det inte är slutligt eller fullständigt, klart indikerar att bruk av den nya psykoaktiva substansen medför en risk för människors liv eller hälsa. Det kan vara fråga om substanser som har en liknande kemisk struktur som redan reglerade substanser, att det finns rapporter om att personer som har brukat substansen har lidit skada eller att andra medlemsstater har förbjudit försäljning av substansen.

Anmälningsskyldighet avseende tillfälliga försäljningsförbud

Om ett tillfälligt försäljningsförbud avseende en eller flera nya psykoaktiva substanser ska införas genom ändringar i en föreskrift (lag, förordning eller annan föreskrift) blir det i regel nödvändigt att anmäla utkastet till föreskriften till kommissionen 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 (anmälningsskyldighetsdirektivet). De undantag från anmälningsskyldigheten som anges i artikel 6.7 i anmälningsskyldighetsdirektivet är enligt utredningens bedömning sannolikt inte aktuella i ett sådant fall.

Anmälningsskyldighet kan även föreligga enligt 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 (förordningen om ömsesidigt

erkännande), om det i stället är fråga om administrativa beslut om försäljningsförbud som riktar sig mot enskilda aktörer och som avser substanser som lagligen säljs i en annan medlemsstat.⁹ Utredningen gör dock bedömningen att de tidsfrister och det förfarande som gäller enligt artikel 6 i förordningen om ömsesidigt erkännande inte ska tillämpas, eftersom det är fråga om produkter som utgör en allvarlig säkerhets- och hälsorisk för användarna (se artikel 7).

Förordningen om ömsesidigt erkännande ska tillämpas under förutsättning att det inte är fråga om administrativa beslut som fattas med stöd av produktsäkerhetslagen (jfr artikel 3.2 a).

Produktsäkerhetsdirektivet och förordningen om ömsesidigt erkännande är inte tillämpliga samtidigt. Avseende administrativa beslut som fattas av skäl som är hänförliga till skyddet av liv och hälsa tillämpas produktsäkerhetsdirektivet i stället för förordningen om ömsesidigt erkännande.¹⁰ Om en statlig myndighet fattar beslut enligt 28 § produktsäkerhetslagen att en vara tills vidare inte får tillhandahållas eller ställas ut på den grunden att varan kan antas vara farlig är det således inte nödvändigt att anmäla detta beslut enligt förordningen om ömsesidigt erkännande.

Administrativa beslut om tillfälliga försäljningsförbud kan inte anses vara anmälningspliktiga enligt anmälningsdirektivet eftersom det inte är fråga om tekniska föreskrifter utan i stället enskilda myndighetsbeslut.

⁹ Det kan uppfattas som att medlemsstaternas myndighet, om den anmäler ett beslut om tillfälligt försäljningsförbud enligt förordningen om ömsesidigt erkännande "hoppas ett led" eftersom tillfälliga förbud enligt artikel 7 i förordningen är tänkta att utgöra tidsbegränsade beslut som gäller under den administrativa hanteringen av ett grundärende. Utredningen anser att det finns fog för en sådan åsikt men konstaterar samtidigt att de rättsliga rekvisiten i artikel 2 för anmälan uppfylls, även om det inte finns något grundärende. Enligt utredningens mening är det i denna situation, med beaktande av syftena bakom förordningen, lämpligast att anmäla tillfälliga försäljningsförbud avseende nya psykoaktiva substanser till kommissionen.

¹⁰ Kommissionens generaldirektorat för näringsliv har i ett vägledande dokument daterat den 1 februari 2010 beskrivit vad det anser ska gälla i fråga om förordningen om ömsesidigt erkännande och narkotika och psykotropiska substanser. I fråga om administrativa beslut som fattas av skäl som är hänförliga till skyddet av liv och hälsa ska produktsäkerhetsdirektivet tillämpas i stället för förordningen om ömsesidigt erkännande. Förordningen ska däremot tillämpas i fråga om administrativa beslut avseende narkotika och psykotropiska substanser (vilka inte har ett medicinskt eller vetenskapligt ändamål) som fattas av andra skäl, såsom benämning, storlek, sammansättning etc.

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

Bedömning: En särskild möjlighet att besluta om tillfälliga försäljningsförbud bör inte införas.

När en substans klassificeras som hälsofarlig vara eller narkotika kan noteras att substansen ofta försvinner från de inhemska hemsidor som saluför dessa substanser. Det finns alltså ett intresse hos dessa aktörer att hålla sig inom lagens gränser. De aktuella aktörerna är noga med att följa lagar och regler, de sköter sin bokföring, betalar skatt och sociala avgifter etc.

De utländska hemsidor som saluför de aktuella substanserna påverkas inte lika mycket av att en substans klassificeras i Sverige även om det kan noteras att det finns hemsidor som ser ut att bevaka lagstiftning i andra länder och där vissa varor inte går att beställa från ett land där de är klassificerade som narkotika eller på annat sätt reglerade. Tullverket noterar i regel en kraftigare minskning i sina beslag efter en klassificering som narkotika jämfört med en klassificering som hälsofarlig vara.¹¹

Klassificering av substanserna torde därmed kunna ha stor effekt på utbudet av substanser. Ett aktivt arbete med att inleda utredningar av substanser som dyker upp på de hemsidor som saluför dessa skulle enligt utredningens mening vara ett effektivt sätt att arbeta.¹² En möjlighet att utfärda tillfälliga försäljningsförbud under utredningstiden skulle då kunna vara ytterligare ett verktyg.

Utredningen har i kapitel 9 presenterat ett förslag om en utvidgad möjlighet till klassificering av substanser som hälsofarliga varor. Förslaget innebär i stora drag att nya psykoaktiva substanser kan utredas och klassificeras i ett tidigare skede än i dag. Utredningstiden innan klassificering kommer därmed att bli väsentligt kortare än i dag. Frågan är om denna tid blir så kort att ett tillfälligt försäljningsförbud inte skulle fylla någon funktion.

Den EU-rättsliga regleringen som beskrivits ovan enligt vilken utkast till föreskrifter om tillfälliga försäljningsförbud av nya psykoaktiva substanser visserligen skulle vara förenliga med EU-rätten

¹¹ Jfr kapitel 4 och bilaga 3.

¹² Se kapitel 10.

men kräva anmälan till kommissionen måste också beaktas vid ett ställningstagande avseende tillfälliga försäljningsförbud. Den fördröjning som detta anmälningsförfarande innebär, även med en skyndsam behandling av involverade myndigheter och återopande av brådskande behandling i anmälan till kommissionen, påverkar ytterligare den tid som ett tillfälligt försäljningsförbud skulle vara verkamt innan substansen i fråga blir klassificerad.

I utredningens direktiv har påpekats att det finns ett signalvärde med ett tillfälligt förbud under en utredningsfas på det sättet att förbudet indikerar att den aktuella substansen är farlig att använda. Med det nya system som utredningen föreslagit kan en substans klassificeras som hälsofarlig vara snabbare än i dag. Med utgångspunkt i den information utredningen erhållit avseende försäljarnas beteenden torde detta innebära att försäljningen av substansen minskar. Vad gäller att ge en indikation om att en substans är farlig att använda så skulle uppförandet av en substans på Folkhälsomyndighetens utredningslista kunna ha samma signalvärde förutsatt att informationen kan spridas till allmänheten på ett snabbt och enkelt sätt. Information om att en substans som används som missbruksmedel är farlig kan också spridas på andra sätt, t.ex. via drogforum på internet eller via myndigheters eller organisationers hemsidor.¹³

En ytterligare aspekt att beakta är att ett tillfälligt försäljningsförbud kräver att myndigheterna i vart fall känner till vilken substans det är fråga om. Det är inte möjligt att utfärda ett tillfälligt försäljningsförbud bara med angivande av t.ex. ett namn angivet på en hemsida. Den utredning som måste föreligga för att ett tillfälligt försäljningsförbud ska kunna beslutas kommer, enligt utredningens mening, inte att skilja sig nämnvärt från den utredning som krävs med den av utredningen föreslagna klassificeringsprocessen. Då kan substansen i stället direkt förklaras som hälsofarlig vara.¹⁴ Det finns också en problematik med vem förbuden ska rikta sig till, en specifik aktör eller en hemsida. I vissa fall är det inte känt vem som står bakom en hemsida.

Utredningen anser sammantaget att det visserligen finns ett signalvärde med tillfälliga försäljningsförbud. Ett sådant förbud skulle

¹³ T.ex. Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysnings hemsida www.drugsmart.com

¹⁴ Utredningen kommer inte heller att skilja sig markant från den utredning som krävs i dag.

”täcka upp” under den tidsperiod som det även med det nya systemet kommer att ta för Folkhälsomyndigheten att utreda och föreslå en substans för klassificering. Utredningen gör dock bedömningen att med det nya systemet för klassificering som föreslagits kommer tillfälliga försäljningsförbud att vara verksamma under så kort tid att det inte kan anses motiverat att införa en sådan reglering.¹⁵

12.7.3 En möjlighet att besluta om tillfälliga förbud finns redan

Bedömning: Nya psykoaktiva substanser är att anse som kemiska produkter. Kemikalieinspektionen är tillsynsmyndighet för kemiska produkter enligt produktsäkerhetsförordningen och kan agera enligt produktsäkerhetslagen.

Folkhälsomyndigheten bör omedelbart meddela Kemikalieinspektionen när myndigheten inleder en utredning av en ny psykoaktiv substans för klassificering. Kemikalieinspektionen kan i dessa fall utfärda ett tillfälligt förbud att tillhandahålla eller ställa ut den kemiska produkten enligt 28 § produktsäkerhetslagen.

Nya psykoaktiva substanser är att anse som kemiska produkter

Nya psykoaktiva substanser marknadsförs på olika sätt, för tillfället är det ofta fråga om försäljning på svenska hemsidor där de marknadsförs som forskningskemikalier. En granskning av de varor som är aktuella för försäljning visar att de är blandningar av kemiska ämnen, oavsett vad försäljarna väljer att benämna dem.

I 14 kap. 2 § 1 MB definieras *kemiska produkter* som ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen som inte är en vara. I 14 kap. 2 § 2 MB definieras *blandning* som en blandning eller lösning som består av två eller flera kemiska ämnen. *Vara* definieras i 14 kap. 2 § 3 MB som ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion. I författnings-

¹⁵ Jfr SOU 2008:120 s. 400 ff.

kommentaren till bestämmelsen när den infördes angavs bl.a. följande.¹⁶

I paragrafen definieras begreppet kemiska produkter som ett kemiskt ämne och beredningar av kemiska ämnen i enlighet med vad som gällt enligt lagen om kemiska produkter. Begreppet kemiska produkter infördes genom den lagen men uttrycken ämnen och beredningar överfördes från lagen om hälso- och miljöfarliga varor som ersattes av lagen om kemiska produkter. Med ämnen avses grundämnen och kemiska föreningar, ofta benämnda (kemiska) substanser. Hit räknas också biologiska naturprodukter, t.ex. vissa som droger använda växtdelar.

Med beredningar av kemiska ämnen avses sådana sammansatta varor som t.ex. lösningar, emulsioner, pulverblandningar och pastor. Begreppet kemiska produkter omfattar alla kemiska ämnen och beredningar av kemiska ämnen som är föremål för någon form av mänsklig hantering.

Definitionerna i MB har därefter justerats bl.a. så tillvida att begreppet beredning bytts ut mot begreppet blandning¹⁷ och genom att begreppet vara definierats i lagen.¹⁸

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att nya psykoaktiva substanser är att anse som kemiska produkter. Kemikalieinspektionen är enligt 1 § förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen, i den mån inte någon annan myndighet har uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisiker med kemiska produkter.

¹⁶ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 804.

¹⁷ Prop. 2009/10:211 s. 18 f.

¹⁸ I prop. 1997/98:80 s. 128 angavs bl.a. följande avseende definitionen av vara i miljöbalken. Rent språkligt kan en kemisk produkt mycket väl vara en "vara" eftersom man med "vara" normalt menar ett föremål som fysiskt kan flyttas från en person till en annan. Varor utgörs på ett eller annat sätt av kemiska sammansättningar och innehåller alltså alltid en eller flera kemiska produkter. För den som inte är väl insatt i hur man i kemikalieregleringssammanhang skiljer mellan kemiska produkter och varor, är reglerna otydliga. I kemikalieregistreringsförordningen definieras "vara" som ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion. Den definitionen är en bra beskrivning av en vara som är någonting mer än en kemisk produkt. Med en sådan definition av "vara" blir det också naturligt att använda uttrycket "kemiska produkter" för de kemiska produkter som inte är eller har blivit varor i den mening som beskrivs i definitionen.

Produktsäkerhetslagen är tillämplig avseende nya psykoaktiva substanser

För att produktsäkerhetslagen ska vara tillämplig krävs först och främst att det är fråga om en vara eller tjänst som är avsedd för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter. Köpare av nya psykoaktiva substanser använder sig främst av svenska hemsidor för beställningar. Dessa hemsidor marknadsför många gånger substanserna som forskningskemikalier.¹⁹ Detta skulle kunna tolkas som att produkterna de säljer inte är avsedda för konsumenter och inte heller kan antas komma att användas av konsumenter, vilket i sin tur skulle innebära att produktsäkerhetslagen inte är tillämplig.

Det är svårt att ange en generell regel för när en produkt ska anses vara avsedd för konsumenter. En bred tillgång till produkten, t.ex. på internet, kan omvandla en professionell produkt till en produkt avsedd för professionellt bruk som också kan användas av vanliga konsumenter. Detta måste utvärderas från fall till fall. Ett kriterium som är relevant vid denna bedömning är huruvida näringsidkaren eller producenten vidtagit några åtgärder för att säkerställa att produkten inte säljs till vanliga konsumenter, t.ex. genom att endast sälja till subjekt som är registrerade för mervärdesskatt.²⁰

Enligt utredningens mening finns det ett antal omständigheter som tyder på att det är just konsumenter som aktuella hemsidor vänder sig till. För det första anges alla priser inklusive mervärdesskatt. Försäljarna har således inte anpassat sin försäljning för att endast vända sig till andra näringsidkare, vilket försäljning utan inräknad mervärdesskatt kan vara ett tecken på. Vidare krävs, i vart fall på de hemsidor som utredningen har fått kännedom om, att köparen anger sitt personnummer vilket anges vara för ålderskontroll. Detta är en klar indikation på att det är vanliga konsumenter hemsidorna vänder sig till. På hemsidorna anges också viss

¹⁹ Se t.ex. www.asklepios.nu där det anges följande "Vi är den stabila och säkra nätbutiken med brett urval av forskningskemikalier och andra produkter, alltid till riktigt bra priser, Allt postas inrikes i diskreta paket. Alla våra produkter är 100 % förenliga med Svensk lag och alla priser är inkl. moms & avgifter." www.asklepios.nu/om-oss/ (2016-11-20).

²⁰ Kommissionens generaldirektorat för näringsliv har i svar till Kommerskollegium den 24 juni 2014 angivit bl.a. följande. "One of the relevant criteria for assessing whether a product may under reasonably foreseeable circumstances be used by consumers is whether the producer has taken any precautions preventing the product being sold to consumers, such as selling it to VAT registered subjects only, not to consumers."

information om t.ex. harm reduction, vilket är ett begrepp sammankopplat med missbruk och tyder på att de produkter som säljs ska användas för konsumtion och inte forskning. En ytterligare omständighet som talar för att dessa hemsidor faktiskt vänder sig mot konsumenter är att de laboratorier och företag som bedriver forskning med kemikalier knappast handlar sina kemikalier från dessa hemsidor.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att kriteriet i produktsäkerhetslagen att det ska vara fråga om varor som tillhandahålls i näringsverksamhet och kan antas komma att användas av konsumenter är uppfyllt för nya psykoaktiva substanser som försäljs på dessa hemsidor.

Produktsäkerhetslagen är ett generellt, övergripande regelverk som ska gälla för alla produkter som är avsedda för konsumentmarknaden. Huvudregeln är att produktsäkerhetslagen i sin helhet är tillämplig på alla konsumentvaror. Den fråga som uppstår vid tillämpningen blir om en särskild bestämmelse i en speciallagstiftning om varor ska tillämpas i stället för motsvarande bestämmelse i produktsäkerhetslagen. Det kan inte bli fråga om att tillämpa båda bestämmelserna samtidigt.²¹

I författningskommentaren till produktsäkerhetslagen uttrycktes detta på följande sätt. Bedömningen av om en bestämmelse i en specialförfattning reglerar samma fråga och har samma syfte som motsvarande bestämmelse i produktsäkerhetslagen måste göras med beaktande av denna lags kompletterande funktion i förhållande till speciallagstiftningen. Konsumenterna ska garanteras den skyddsnivå som anges i produktsäkerhetslagen.²²

En bedömning av om det finns en bestämmelse i en annan författning som reglerar samma fråga och har samma syfte samt uppfyller motsvarande krav som produktsäkerhetslagen måste således som utredningen uppfattar det göras för varje enskild bestämmelse. De bestämmelser i produktsäkerhetslagen som är av särskilt intresse för nya psykoaktiva substanser är bestämmelserna om tillsynsbefogenheter. Vid en bedömning kan konstateras att bestämmelsen i 26 § produktsäkerhetslagen om befogenheter vid tillsyn skulle kunna sägas i vart fall delvis motsvara 1 kap. 25 § miljötillsynsförordningen

²¹ Prop. 2003/04:121 s. 191.

²² Prop. 2003/04:121 s. 191.

och därmed inte vara tillämplig rörande kemiska produkter. Det finns däremot, såvitt utredningen kan bedöma, ingen bestämmelse som motsvarar 28 § produktsäkerhetslagen om möjligheten att besluta att en vara tills vidare inte får tillhandahållas eller ställas ut, i en annan författning som reglerar samma fråga och har samma syfte som produktsäkerhetslagen.

Att produktsäkerhetslagen är tillämplig innebär att det krav som ställs i produktsäkerhetslagen att varor och tjänster som tillhandahålls av näringsidkare ska vara säkra måste uppfyllas. En vara eller tjänst är säker, om den vid normal eller rimligen förutsebar användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet eller bara en låg risk. Denna risk måste dock vara godtagbar med beaktande av hur varan eller tjänsten används och ska vara förenlig med en hög skyddsnivå när det gäller människors hälsa och säkerhet. En vara eller tjänst är farlig om den inte motsvarar dessa krav för en säker vara eller tjänst.²³

Enligt utredningens mening är det faktum att Folkhälsomyndigheten beslutar att inleda en utredning för klassificering avseende en ny psykoaktiv substans en stark indikation på att detta inte är en säker vara. Produktsäkerhetslagens bestämmelser blir då tillämpliga.

Det finns flera fördelar med att produktsäkerhetslagen är tillämplig. Lagen innehåller både skyldigheter för näringsidkare vad gäller produktsäkerhet och diverse befogenheter för tillsynsmyndigheten. En ytterligare fördel är att vid tillämpning av produktsäkerhetslagen är inte förordningen om ömsesidigt erkännande tillämplig. Förordningen om ömsesidigt erkännande är endast tillämplig på produkter som enligt nationell lagstiftning kräver särskild kunskap eller utbildning. Andra produkter som är avsedda för professionellt bruk men som kan köpas av vanliga konsumenter omfattas i stället av produktsäkerhetsdirektivet.

Fråga uppstår då vilken myndighet som ska utöva tillsynen över nya psykoaktiva substanser enligt produktsäkerhetslagen. Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn enligt lagen om förbud mot vissa hälso-

²³ Enligt 9 § produktsäkerhetslagen ska vid bedömningen av om en risk hos en vara ska anses som godtagbar och förenlig med en hög skyddsnivå hänsyn särskilt tas till 1. en varas egenskaper, såsom dess sammansättning och förpackning samt anvisningar för montering, installation och underhåll, 2. annan information som lämnas om varan genom märkning, varningar, bruksanvisningar, anvisningar för dess bortskaffande eller på något annat sätt, 3. varans inverkan på andra varor, om det kan antas att den kommer att användas tillsammans med sådana, 4. risker som varan kan föra med sig för vissa konsumentgrupper, särskilt barn och äldre.

farliga varor avseende nya psykoaktiva substanser som är klassificerade som hälsofarliga varor. De nya psykoaktiva substanser som nu är aktuella är oklassificerade och omfattas således inte av Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Frågan om tillsynsmyndighet enligt produktsäkerhetslagen diskuteras vidare nedan.

Kemikalieinspektionen är tillsynsmyndighet enligt produktsäkerhetslagen för kemiska produkter

Enligt produktsäkerhetslagen har i första hand Konsumentverket befogenhet att bl.a. begära in prover från eller att utfärda förbud för näringsidkare som säljer varor eller tjänster som är avsedda för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter. Enligt 3 § andra stycket produktsäkerhetsförordningen ska en statlig myndighet som enligt någon annan författning har tillsyn över efterlevnaden av särskilda bestämmelser om produktsäkerhet i fråga om vissa varor, tjänster eller risker, vara tillsynsmyndighet även enligt produktsäkerhetslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Utredningen har ovan konstaterat att nya psykoaktiva substanser är att anse som kemiska produkter. Kemikalieinspektionen är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter och utövar tillsyn över dessa enligt miljötillsynsförordningen.

Detta innebär i sin tur att Kemikalieinspektionen är en sådan statlig myndighet som avses i 3 § produktsäkerhetsförordningen och därmed är tillsynsmyndighet även enligt produktsäkerhetslagen.

Mot denna bakgrund bör Kemikalieinspektionen kunna utöva tillsyn över nya psykoaktiva substanser som ännu inte klassificerats. Denna tillsyn bör ske i samråd med Folkhälsomyndigheten som är den myndighet som utövar tillsyn över psykoaktiva substanser som är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara.

Utfärdande av tillfälliga förbud enligt produktsäkerhetslagen

Att Folkhälsomyndigheten väljer att inleda en utredning av en ny psykoaktiv substans för klassificering är, som nämnts ovan, en stark indikation på att denna vara inte kan anses säker enligt de krav som ställs i produktsäkerhetslagen. Folkhälsomyndigheten bör i dessa fall omedelbart meddela Kemikalieinspektionen och Kemikalieinspektionen bör då överväga att utfärda ett tillfälligt förbud att tillhandahålla eller ställa ut den kemiska produkten (nya psykoaktiva substansen) enligt 28 § produktsäkerhetslagen.

För att ett sådant tillfälligt förbud ska kunna beslutas krävs att den aktuella varan kan antas vara farlig. Beslutet får inte gälla under längre tid än vad som är nödvändigt för att utföra de kontroller och bedömningar som behövs. Ett beslut om tillfälligt förbud kan gälla omedelbart och ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Enligt förarbetena till produktsäkerhetslagen måste, för att ett beslut om tillfälligt förbud ska kunna fattas, antagandet om farlighet stödja sig på något objektivt påvisbart förhållande.²⁴ Detta är samma kriterium som Folkhälsomyndigheten använder för att inleda en utredning för klassificering. Enligt utredningens mening torde det därmed i princip alltid vara möjligt för Kemikalieinspektionen att fatta ett beslut om tillfälligt förbud enligt 28 § produktsäkerhetslagen när Folkhälsomyndigheten har inlett en utredning om klassificering av en ny psykoaktiv substans.

Som nämnts ovan får ett beslut om tillfälligt förbud enligt 28 § produktsäkerhetslagen inte gälla under längre tid än vad som är nödvändigt för att de kontroller och bedömningar som behövs ska kunna genomföras.²⁵ I förevarande fall kommer beslutet om tillfälligt förbud endast att gälla till dess att Folkhälsomyndigheten har sammanställt ett tillräckligt klassificeringsunderlag. När substansen blir klassificerad eller när Folkhälsomyndigheten beslutar att inte göra en framställan om klassificering kan det tillfälliga förbudet att tillhandahålla eller ställa ut varan upphävas.

Samma problematik som beskrivits ovan med att myndigheterna i vart fall måste känna till vilken substans det är fråga om uppstår

²⁴ Prop. 2003/04:121 s. 136.

²⁵ Jfr 27 § första stycket förvaltningslagen (1986:223).

även då ett tillfälligt förbud utfärdas enligt produktsäkerhetslagen. Det är inte möjligt att utfärda ett tillfälligt försäljningsförbud bara med angivande av t.ex. ett namn angivet på en hemsida. Det finns också en problematik med vem förbuden ska rikta sig till, en specifik aktör eller en hemsida. I vissa fall är det inte känt vem som står bakom en hemsida.

13 Reglering av cannabis och odling av industrihampa

13.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven se över och lämna förslag till hur undantaget från narkotikadefinitionen för industrihampa som odlats i behörig ordning bör utformas. I direktivet anges följande. I bilagan till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen) anges bl.a. att hampa som är av viss sort och som odlas efter att ansökan gjorts på föreskrivet sätt m.m. inte ska anses som cannabis. Bestämmelsen har sådan utformning och ordalydelse att den inte kan tolkas så att hampa av detta slag övergår till att klassificeras som cannabis vid sådan befattning med den som inte kan anses höra till själva odlingen. Frågan är om detta är en lämplig ordning eller om sådan cannabis bör omfattas av det straffrättsliga systemet.

13.2 Gällande rätt

13.2.1 Nationell rätt

Enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) förstås med narkotika 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.

I bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen anges de substanser som regeringen förklarar som narkotika enligt narkotikastrafflagen. Där fastslås att med cannabis ska 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 förordning (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 förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003, Europaparlamentets och rådets förordning (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 förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (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.

Från cannabisdefinitionen, och därmed också från narkotikadefinitionen, undantas alltså hampa av viss sort, som odlas efter att ansökan gjorts på föreskrivet sätt. Sådan hampa kallas för industrihampa.

De hampsorter som kan berättiga till stöd enligt ovan angivna EU-förordningar, och därför är godkända för odling, är listade i Europeiska kommissionens förteckning *Gemensamma sortlistan över arter av lantbruksväxter*.¹

¹ Av artikel 9 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1307/2013 om regler för

Ansökan om direktstöd görs hos länsstyrelsen. Enligt 11 § första stycket förordning (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare är länsstyrelsen den myndighet som normalt sett prövar frågor om stöd. Jordbruksverket är dock, enligt 6 § samma förordning, centralt ansvarig myndighet för tillämpningen av förordningen samt de EU-förordningar som anges i förordningens 1 §.

13.2.2 EU-rätt

I syfte att möjliggöra en samlad insats på unionsnivå i kampen mot olaga handel med narkotika och prekursorer har vissa minimiregler för brottsrekvisit för sådan handel antagits genom rådets rambeslut 2004/757/RIF.² Av artikel 2 i beslutet framgår att varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att vissa handlingar beläggs med straff när de begås uppsåtligen och orättmätigt. Odling av cannabisväxt anges som en sådan handling.

Som framgått ovan medges emellertid odling av vissa cannabisväxter genom den EU-rättsliga jordbruksregleringen. Mjuk hampa (*Cannabis sativa*) – oberedd eller beredd men icke spunnen; blånor och avfall av mjuk hampa, rivna varor härunder inbegripna – utgör enligt EU-rätten en jordbruksprodukt³ och odling av godkända hampsorter kan berättiga till EU-stöd.

EU-stödet infördes i syfte att skapa konkurrenskraftiga marknadspriser för hampa gentemot världsmarknadspriserna. Som skäl för införandet av reglerna om stöd angavs bl.a. att lämpliga åtgärder bör vidtas för att säkerställa en rimlig inkomst för de berörda producenterna.⁴ Genom ett tillägg kom stödet att begränsas till att avse sådan hampa odlad från utsäde av sorter som erbjuder ett visst

direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen framgår att stödberättigandet bl.a. förutsätter användning av utsäde av sorter som förtecknats i *Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter* i den version som är giltig den 15 mars det år då stödet beviljas.

² Tredje skälet i rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

³ Se fördraget om Europeiska unionens funktionssätt artikel 38 och bilaga 1, kapitel 57.

⁴ Se andra skälet i rådets förordning (EEG) nr 1308/70 av den 29 juni 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa.

skydd vad avser innehållet av rusframkallande ämnen i den skördade produkten. Tillägget motiverades med följande skäl.⁵

Det ökade narkotikamissbruket inom gemenskapen utgör sannolikt en fara för människors hälsa.

I vissa fall innehåller hampaplantans stjälk rusframkallande ämnen. Odlingen av hampa är emellertid i vissa områden inom gemenskapen av betydande vikt. Det är nödvändigt att förhindra att den fara som nämns ovan ökar genom odlingen av hampa inom gemenskapen och genom import av obearbetad hampa och hampfrö. Det stöd som beviljas [...] bör därför begränsas till de sorter som erbjuder tillräckligt skydd vad gäller människors hälsa. Import av hampa och hampfrö som inte erbjuder sådant skydd bör förbjudas.

I artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 anges att arealer som används för produktion av hampa endast ska vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en halt av tetrahydrocannabinol (THC) på högst 0,2 procent.

Befogenheten att fastställa regler avseende krav på hampsorter och förfarandet för bestämning av hampsorter tillkommer kommissionen. Delegationen gavs till kommissionen i syfte att bevara folkhälsan.⁶ De hampsorter som är godkända för odling framgår, som ovan nämnts, av kommissionens förteckning *Gemensamma sortlistan över arter av lantbruksväxter*. Kommissionen har även befogenhet att fastställa regler för verifiering av hampsorters THC-halt.⁷ Regler om kontroll av THC-halten i odlad hampa återfinns i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor.

Av artikel 38.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) framgår att reglerna för den inre marknadens upprättande och funktion som huvudregel ska tillämpas på jordbruksprodukter.⁸ Till reglerna för den inre marknadens upprättande och funktion hör bl.a. artiklarna 34–36 i EUF-fördraget.

⁵ Första och andra skälen i rådets förordning (EEG) nr 1430/82 av den 18 maj 1982 om importrestriktioner för hampa och hampfrö och om ändring av förordning 1308/70 vad avser hampa.

⁶ Se skäl nr 31 och artikel 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013.

⁷ Se skäl nr 31 och artikel 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013.

⁸ I artikeln framgår att reglerna för den inre marknadens upprättande och funktion ska tillämpas på jordbruksprodukter om inte annat föreskrivs i artiklarna 39–44 i fördraget.

Dessa artiklar föreskriver förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner medlemsstaterna emellan. Aktuell hampa omfattas alltså av reglerna om fri rörlighet på den inre marknaden.

13.3 Rättspraxis

13.3.1 EU-domstolens praxis

Den nu gällande svenska regleringen avseende industrihampa har sin bakgrund i ett avgörande från EU-domstolen, mål C-462/01, *Brottmål mot Ulf Hammarsten*. Avgörandet föranleddes av att Halmstads tingsrätt begärde ett förhandsavgörande av EU-domstolen avseende frågan om det är förenligt med EU-rätten att, i en medlemsstat, förbjuda odling och annan hantering av industrihampa som godkänts enligt EU-förordningar. Frågan hade uppkommit i ett brottmål mot en person som, i strid med då gällande svensk rätt, hade odlat industrihampa på sin gård. Vid denna tidpunkt var alla ovanjordiska växtdelar av släktet Cannabis (med undantag från frön), från vilka hartset inte blivit extraherat, narkotikaklassificerade enligt svensk rätt. Hampsorten som odlades var dock en sådan sort som kvalificerades som industrihampa enligt EU-rätten och som hade en maximal THC-halt underskridande det då gällande gränsvärdet.

I förhandsavgörandet redogjorde EU-domstolen inledningsvis för de då gällande förordningarna om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa och om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa. Domstolen konstaterade därefter att då det finns en förordning om gemensam organisation av marknaden inom en viss sektor är medlemsstaterna, enligt praxis, som huvudregel skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller äventyra dess verkan. Upprättandet av en gemensam organisation av marknaden hindrar dock inte medlemsstaterna från att tillämpa nationella regler som har andra allmännyttiga syften än vad den gemensamma organisationen har, även om dessa regler kan inverka på den gemensamma marknadens funktion på det berörda området. Den svenska regeringen hade i detta hänseende gjort gällande att den nationella lagstiftningen var nödvändig för att uppnå målet att skydda människors liv och hälsa och att den var motiverad av den anledningen att

cannabis utgör narkotika enligt 1961 års allmänna konvention om narkotika. I denna del uttalade EU-domstolen följande.

Det följer [...] av de två första skälen i förordning 1430/82 just att den fara för människors hälsa som användning av narkotika innebär har beaktats inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för hampa.

I detta hänseende föreskrivs i artikel 4.1 andra stycket i förordning 1308/70 att stöd från gemenskapen endast skall beviljas för hampa odlad från utsäde av sorter som erbjuder visst skydd vad avser innehållet av rusframkallande ämnen i den skördade produkten. Detta skydd preciseras närmare i artikel 3.1 tredje stycket i förordning 619/71.^[9] I denna bestämmelse fastställs den högsta tillåtna THC-halten för sådan hampa för vilken stöd från gemenskapen kan beviljas.

Den svenska narkotikalagstiftningen ansågs mot bakgrund av detta inte ha något allmännyttigt syfte som den gemensamma organisationen av marknaden av hampa inte har. Eftersom ett förbud mot att odla och inneha hampa av det aktuella slaget fråntar jordbrukare som är etablerade i Sverige möjligheten att ansöka om stöd, ansågs den svenska narkotikalagstiftningen direkt inverka på den gemensamma organisationen. EU-domstolen konstaterade att förordningarna om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa och om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av sådan industrihampa som avses i de nämnda förordningarna förbjuds.

Det nu gällande svenska undantaget från narkotikadefinitionen avseende industrihampa trädde i kraft den 15 mars 2003.

13.3.2 Nationell praxis

I rättsfallet NJA 2007 s. 219 kom Högsta domstolen (HD) att uttala sig om utformningen och ordalydelsen av undantaget från narkotikadefinitionen avseende industrihampa. I målet var fråga om drygt 1,6 kg torkade växtdelar som utgjordes av hampsorten Finola. Växtdelarna hade tillgripits från en odling av industrihampa, vilken hade odlats efter det att ansökan om direktstöd givits in. Vid läns-

⁹ Motsvarande bestämmelse finns i dag i artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013.

styrelsens kontroll konstaterades att Finolan på den aktuella odlingen hade en THC-halt som uppgick till 0,58 procent. Hampan överskred därmed det tillåtna gränsvärdet om 0,2 procent. Fråga uppstod om tillgriparens innehav av växtdelarna objektivt sett kunde anses utgöra narkotikabrott. Riksåklagaren vitsordade att det var fråga om hampa av sådan sort som anges i undantagsbestämmelsen samt att den odlades efter att ansökan om direktstöd hade givits in. Riksåklagaren gjorde dock gällande att växtdelarna skulle betraktas som cannabis, och därmed som narkotika, eftersom undantaget beträffande hampa måste tolkas så att det endast avser den befattning som *behörigen* sker inom ramen för gjord ansökan om direktstöd för odling av industrihampa enligt gällande EU-förordningar. HD konstaterade att den nationella regleringen har sin bakgrund i ett avgörande från EU-domstolen och uttalade därefter följande.

EG-domstolens dom var ett förhandsavgörande som begärts av svensk domstol i ett mål där en person hade åtalats för att ha odlat industrihampa av sådant slag som kunde berättiga till stöd enligt då tillämpliga EG-förordningar. Domstolens uttalande att det föreligger hinder mot nationell lagstiftning som innebär förbud mot innehav av hampa av detta slag är inte begränsat till att gälla innehav som har samband med odlingen. Målet avsåg emellertid odlarens befattning med hampan och avgörandet grundades främst på att de svenska jordbrukarna genom det då gällande generella förbudet att odla och inneha industrihampa inte fick möjlighet att ansöka om stöd enligt de aktuella förordningarna. Det är mot denna bakgrund tveksamt om domen måste tolkas så att även hantering av hampan utan samband med odlingen måste vara strafffri.

Det är dock inte nödvändigt att ta ställning till den frågan för att avgöra målet. Den regeländring som krävdes på grund av EG-domstolens dom genomfördes som tidigare framgått på så sätt att definitionen på cannabis i bilagan till förordningen om kontroll av narkotika försågs med ett undantag gällande hampa som är av viss sort och som odlas efter att ansökan enligt den angivna EG-förordningen gjorts. Bestämmelsen har sådan utformning och ordalydelse att det inte däri kan intolkas att hampa av detta slag övergår till att klassificeras som cannabis vid sådan befattning med den som inte kan anses höra till själva odlingen. [...]

Med beaktande av den straffrättsliga legalitetsprincipen är innehavet under sådana förhållanden inte ens med tillämpning av den rent nationella regleringen objektivt sett att bedöma som narkotikabrott.

Genom HD:s avgörande står det klart att befattning med tillgripen industrihampa, dvs. befattning som inte kan anses höra till själva

odlingen, kan falla utanför de straffrättsliga bestämmelserna om narkotikabrott.

Invändningar av det slag som var aktuellt i NJA 2007 s. 219 har gjorts även i andra brottmål där åtal har väckts för narkotikabrott. I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 januari 2008 i mål B 1013-07 ogillades ett åtal för narkotikabrott. Den tilltalade hade då gjort gällande att den påträffade cannabisen kom från Ulf Hammarstens odling av industrihampa och att innehav av industrihampa inte är brottsligt. Hovrätten konstaterade att det av analysbeskedet inte framgick om det rörde sig om hampa av sådan sort som kan berättiga till odlingsstöd. Vidare uttalade hovrätten att om halten THC i de beslagtagna växtdelarna hade överstigit den högsta tillåtna halten hade detta utgjort stödbevisning för åklagarens påstående att det inte rörde sig om tillåten hampa. Någon analys av THC-halten hade dock inte gjorts i det aktuella fallet. Den tilltalades uppgifter kunde alltså inte motbevisas och godtogs därför. HD meddelade inte prövningstillstånd i målet.¹⁰

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 6 februari 2014 i mål B 5220-13 fastställde hovrätten tingsrättens dom såvitt avsåg ett åtal för narkotikabrott. Åtalet ogillades av tingsrätten sedan den tilltalade invänt att den cannabis som påträffats hemma hos honom var lagligen framställd industrihampa, eftersom den plockats på en gård som odlar industrihampa. Tingsrätten uttalade att analysbeskedet visserligen talade för att THC-halten i växtdelarna varit högre än vad som normalt förekommer i industrihampa. Då någon ytterligare analys och haltbestämning av THC inte hade gjorts fann tingsrätten att det inte gick att utesluta att de växtdelar som påträffats var av en sådan typ som förekommer vid industriell odling av hampa. Åtalet ogillades därför. Utgången i skuldfrågan hade till följd att hovrätten hävde beslaget av växtdelarna. Detta har skett även i andra mål.¹¹

¹⁰ Högsta domstolens beslut den 3 april 2008 i mål 967-08.

¹¹ Se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 7 augusti 2007 i mål B 3206-07.

13.4 Industrihampa som jordbruksprodukt

Enligt uppgifter från Jordbruksverket odlades industrihampa av 17 jordbrukare på sammanlagt 37,92 hektar åkermark i Sverige under 2015.¹² Sedan ett flertal år tillbaka har antalet odlare i Sverige fort-löpande minskat.¹³

Det finns flera användningsområden för industrihampa. Av hampans frön är det möjligt att framställa olja och av fibrerna kan tillverkas textilier, eldningspellets, isoleringsmaterial, annat bygg-material m.m. Det förekommer också försäljning av hudvårds-produkter, livsmedel och näringspreparat där industrihampa ingår som en ingrediens.¹⁴

13.5 Industrihampa som missbruksmedel m.m.

13.5.1 THC och CBD

Cannabisväxten innehåller en rad olika cannabinoider av vilka THC anses stå för den främsta rusgivande effekten. THC är klassificerad som narkotika. De hampsorter som är tillåtna att odla har en THC-halt på högst 0,2 procent, vilket har ansetts erbjuda ett tillräckligt skydd vad gäller människors hälsa.¹⁵

Även om den naturliga THC-halten i industrihampa är låg är det möjligt att extrahera THC ur denna. Det extrakt som bildas har en högre THC-halt än växten och kan användas som missbruksmedel.¹⁶ THC-halten i industrihampa kan dessutom överstiga gränsvärdet om 0,2 procent även utan bearbetning av växtmaterialet. Så är t.ex. fallet om industrihampa odlats under osedvanligt gynnsamma förhål-landen.¹⁷ En annan anledning till att högre THC-halter kan före-

¹² Siffran kan jämföras med de cirka 3 000 000 hektar jordbruksmark som finns i Sverige.

¹³ Av uppgifter från NFC framgår att det mellan år 2007–2014 funnits 239, 125, 79, 59, 43, 31, 27 respektive 19 odlare i Sverige.

¹⁴ Enligt sökningar på internet.

¹⁵ Första och andra skälen i rådets förordning (EEG) nr 1430/82 av den 18 maj 1982 om importrestriktioner för hampa och hampfrö och om ändring av förordning 1308/70 vad avser hampa.

¹⁶ Intern rapport droganalysenheten 2006:1, NFC. Utöver detta används industrihampa som bärarmaterial för syntetisk cannabis, s.k. Spice.

¹⁷ Se resonemang i NJA 2007 s. 219.

komma i odlingar är att det kan vara svårt att kontrollera att det inte förekommer andra arter av cannabisplantor i odlingen.¹⁸

På motsvarande sätt kan annan cannabis än industrihampa (nedan kallad droghampa) ha en THC-halt om 0,2 procent eller lägre. Så kan t.ex. vara fallet med unga plantor av droghampa.¹⁹

Liksom THC finns cannabidiol (CBD) naturligt i cannabisväxter. CBD extraheras normalt ur växtmaterial eftersom det anses ha läkemedelsgivande effekter. Syftet är alltså inte att det extrakt som produceras ska ge någon ruseffekt. I industrihampa är CBD-halten vanligtvis högre än THC-halten varför sådan hampa är mer lämplig för att extrahera CBD.²⁰ Det finns dock inget som tyder på att CBD-olja som produceras i detta syfte tas fram på sådant sätt att all THC försvinner.²¹

13.5.2 Analys av industrihampa

De rutinanalyser av misstänkt cannabis som Nationellt forensiskt centrum (NFC) utför ger indikationer på om materialet utgörs av industrihampa genom att förhållandet mellan cannabinoiderna THC och CBD i sådant fall ser ut på ett särskilt sätt.²² När rutinanalysen ger en sådan indikation görs en fördjupad analys där THC-halten bestäms. Analyserna från NFC ger alltså svar på om materialet utgörs av cannabis. Om en fördjupad analys görs framgår även halten av THC samt information om att det kan röra sig om hampa som är undantagen i narkotikadefinitionen. Om någon halt inte anges har den inledande rutinanalysen inte gett någon indikation på att det rör sig om industrihampa.

De rutinanalyser av misstänkt cannabis som Tullverkets laboratorium utför innefattar ingen bedömning av förhållandet mellan THC och CBD. Analyserna från Tullverkets laboratorium ger svar på om materialet utgörs av cannabis, men ger ingen rutinmässig

¹⁸ SOU 2000:126 s. 207.

¹⁹ Enligt uppgifter från NFC.

²⁰ Enligt uppgifter från NFC.

²¹ Läkemedelsverkets utlåtande 2016-01-27, dnr 4.1.2-2015-100028.

²² Det finns dock inga tydliga gränser för förhållandet mellan THC och CBD. Mängden THC och CBD påverkas dessutom av hur ung plantan är varför bedömningarna ibland är komplicerade.

information om materialet kan utgöra industrihampa. Haltbestämning av THC görs endast på begäran från t.ex. åklagare.

Det finns i dag ingen möjlighet varken för NFC eller för Tullverkets laboratorium att utföra DNA-analyser på växter för att ta reda på vilka fröer, dvs. vilken specifik sorts hampa, som är föremål för undersökning.

13.6 Tidigare behandling av frågan

Utformningen och ordalydelsen av undantaget från narkotikadefinitionen avseende industrihampa behandlades inte i Narkotikautredningens betänkande *Bättre kontroll av missbruksmedel. En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.* (SOU 2008:120) annat än i följande passus.²³

Narkotikautredningen vill i detta sammanhang framhålla att utredningen är väl medveten om den problematik som gäller i fråga om s.k. industrihampa. HD har i ett avgörande (NJA 2007 s. 219) anført att innehav av industrihampa, som odlats med tillstånd av länsstyrelsen och som innehafts av en person som tillgripit hampan från odlingen, objektivt sett inte är att bedöma som narkotikabrott. Enligt uppgifter till utredningen är denna fråga föremål för övervägande inom Regeringskansliet.

I remissförfarandet avseende betänkandet framhöll Statens kriminaltekniska laboratorium, numera NFC, att det är mycket viktigt att frågan om innehav av industrihampa av person utan tillstånd att hantera industrihampa utreds ur straffsynpunkt, bl.a. mot bakgrund av att det i dagsläget genomförs resurskrävande analyser då materialet misstänks utgöras av industrihampa.²⁴

²³ SOU 2008:120 s. 335 f.

²⁴ Remissammanställning över betänkandet *Bättre kontroll av missbruksmedel* (SOU 2008:120) s. 21 f.

13.7 Regleringen av industrihampa i andra länder

Danmark

Cannabis omfattas av den danska narkotikalagstiftningen genom förteckning i lista A, i bilaga 1 till *Bekendtgørelse om euforiserende stoffer*²⁵. Lista A omfattar ämnen som inte får finnas i landet. Med cannabis avses alla ovanjordiska delar av växten av släktet *Cannabis* från vilka hartset icke blivit avlägsnade. Undantagna är fröna och stjälkarna i isolerat tillstånd.

Tillstånd för kommersiell odling kan meddelas ett år i taget på vissa angivna områden för sådan cannabis som innehåller högst 0,3 procent THC. Tillstånd kan vägras om sökandens omständigheter anses utgöra en risk för missbruk, bland annat om sökanden har brutit mot ett tidigare meddelat tillstånd.

Försäljning, inköp, mottagning, bearbetning och innehav av sådana växter som odlas med tillstånd är tillåtet. I samband med överlåtelse av skördade växter eller delar därav ska överlåtaren, till angiven myndighet, lämna information om till vem överlåtelsen sker. Denna skyldighet upphör från den tidpunkt då aktuella växter eller växtdelar kan behandlas så att utnyttjande av de narkotiska egenskaperna inte är möjligt.

Finland

I Finland förtecknas ”Cannabis (indisk hampa), cannabisharts samt extrakter och tinkturer av cannabis” som narkotika i bilagorna till statsrådets förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika²⁶. Något undantag från narkotikadefinitionen avseende industrihampa finns inte. Odling av industrihampa är trots det möjlig i praktiken, om odlingen berättigar till EU-stöd.²⁷

²⁵ BEK nr 557 af 31/05/2011.

²⁶ Statsrådet förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika (28.8.2008/543).

²⁷ Uppgift från Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea).

Storbritannien

I Storbritannien förtecknas ”Cannabis och cannabisharts” som en kontrollerad drog i kategori B i The Misuse of Drugs Act 1971.²⁸

För odling av industrihampa krävs ett tillstånd från Home Office. Tillstånd kan utfärdas med en giltighetstid om längst tre år och meddelas för odling av cannabis med låg THC-halt, som odlas för kommersiell fiberproduktion av industrihampa, eller för kommersiell utpressning av utsäde av industrihampa för olja.²⁹

Irland

Även i Irland är ”Cannabis och cannabisharts” förtecknad som en kontrollerad drog i den irländska narkotikalagstiftningen.³⁰ Odling av cannabis är tillåten om det avser hampa från sorter som fastställts av kommissionen och på vilka artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 1673/2000 av den 27 juli 2000 om den gemensamma organisationen av marknaderna för lin och hampa som odlas för fiberproduktion kan tillämpas.³¹

Tyskland

I den tyska narkotikalagstiftningen är ”Cannabis (Marijuana, växter och växtdelar av Cannabissläktet)” och ”Cannabisharts (hasch, den isolerade hartsen av växter av Cannabissläktet)” förtecknade som narkotika i annex 1 i den tyska narkotikalagstiftningen. Det finns flera undantag från cannabisdefinitionen. Bl.a. utgör inte fröna narkotika, under förutsättning att de inte är avsedda för olaglig odling. Andra relevanta undantag är cannabis som härrör från odlingar, i ett EU-land, av certifierat utsäde av sorter som den 15 mars det år odlingen sker är förtecknade i kommissionens förteckning *Gemensamma sortlistan över arter av lantbruksväxter*, med undantag för

²⁸ The Misuse of Drugs Act 1971, Schedule 2, part II, Class B Drugs. En drog förtecknas i kategori A, B eller C beroende på dess skadlighet, där kategori A omfattar de skadligaste drogerna och kategori C de minst skadliga drogerna.

²⁹ The Misuse of Drugs Act 1971 och Misuse of Drugs Regulations 2001. Se också UK Home Office (2014 b).

³⁰ The Misuse of Drugs Act 1977, Schedule Controlled Drugs.

³¹ Misuse of Drugs (Designation) Order, 1998.

sorterna Finola och Tiborszallasi, eller om deras halt av THC inte överstiger 0,2 procent och handeln med dessa (utom odling) endast tjäna kommersiella eller vetenskapliga ändamål som utesluter missbruk för rekreation. Även odlingar av jordbruksföretag som berättigar till stöd enligt rådets förordning (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 förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 i ändrad lydelse, och om de härrör endast från odlingar av certifierat utsäde av sorter som den 15 mars det år odlingen sker är förtecknade i kommissionens förteckning *Gemensamma sortlistan över arter av lantbruksväxter* är undantagna cannabisdefinitionen.

13.8 Överväganden

13.8.1 Dagens utformning bör ändras

Bedömning: Det finns anledning att justera utformningen av undantaget från narkotikadefinitionen för industrihampa eftersom dagens utformning har lett till otillfredsställande konsekvenser.

Bakgrunden till dagens utformning

Som beskrivits ovan trädde undantaget från narkotikadefinitionen avseende industrihampa i kraft den 15 mars 2003. Dessförinnan var alla ovanjordiska växtdelar av släktet Cannabis (med undantag från frön), från vilka hartset inte blivit extraherat, klassificerade som narkotika.

Det finns inte några förordningsmotiv till nu gällande bestämmelse varför de överväganden som gjordes avseende den aktuella utformningen inte finns dokumenterade. Undantaget infördes dock sedan EU-domstolen konstaterat att EU:s bestämmelser om stöd för hampa utgör hinder för nationell lagstiftning som innebär att odling och innehav av sådan hampa som omfattas av EU:s regelverk förbjuds. Det får därför antas att undantaget infördes i syfte

att anpassa den svenska regleringen till de krav som den EU-rättsliga jordbruksregleringen medför. Genom undantagsbestämmelsen försäkras att svenska odlare, liksom odlare i övriga EU-stater, kan ägna sig åt odling av industrihampa, med ekonomiskt stöd från EU.

Det finns inget som tyder på att införandet av undantaget föranleddes av en ändrad syn på industrihampans egenskaper eller effekter. Detta antagande bekräftas av den omständigheten att det inte bara är vissa sorter som undantas narkotikadefinitionen. Undantaget förutsätter också att sorterna odlas först efter att en ansökan om stöd har getts in. Förutsättningarna under vilka hampan odlas har alltså varit av betydelse vid utformningen av bestämmelsen.

Konsekvenser av dagens utformning

Dagens utformning har föranlett särskilt två konsekvenser som kan anses vara otillfredsställande. Den ena konsekvensen är att industrihampa tillgrips, bl.a. eftersom den kan missbrukas eller användas som bärarmaterial för syntetisk cannabis. Den andra konsekvensen är att det i brottmål förekommer invändningar om att ett påträffat material utgör tillgripen industrihampa, trots att det troligtvis är fråga om droghampa. I sådana situationer finns exempel på att åtal om narkotikabrott har ogillats, eftersom det inte har kunnat bevisas att det är fråga om droghampa.

Det är i dag inte möjligt att fastställa specifik hampsort

En orsak till ovan beskrivna konsekvenser är att det inte är möjligt att genom analys fastställa vilken specifik hampsort ett material utgör. THC-halten kan därför endast tjäna som ledning i denna bedömning.

De hampsorter som är godkända för odling framgår, som redogjorts för ovan, av kommissionens förteckning *Gemensamma sort-listan över arter av lantbruksväxter*. Gemensamt för sorterna är att de har en halt av THC på högst 0,2 procent.

Ett problem är dock att det undantagsvis kan förekomma att odlingar av godkända sorter av industrihampa uppnår en högre

THC-halt än 0,2 procent. I avgörandet NJA 2007 s. 219 var det fråga om tillgripen industrihampa med en THC-halt om 0,5 procent.³²

Det kan också vara så att unga plantor av droghampa har låga THC-halter. Dessa omständigheter gör att THC-halten inte alltid ger tillräcklig ledning i frågan om det rör sig om industrihampa eller droghampa. Det finns därför anledning att se över undantagets utformning och förtydliga när befattning med industrihampa ska vara tillåtet.

13.8.2 Ett ytterligare krav på hur hampan ska hanteras

Förslag: Undantaget från narkotikadefinitionen avseende industrihampa ska justeras så att det, förutom dagens krav på att det ska vara fråga om viss hampsort som odlas efter att ansökan om direktstöd lämnats in till behörig myndighet, också ska krävas att det rör sig om en behörig hantering av hampan.

Behörig hantering

De konsekvenser som dagens reglering föranlett är enligt utredningens mening otillfredsställande. Utredningen föreslår därför att undantaget från narkotikadefinitionen avseende industrihampa ska justeras så att det, förutom dagens krav på att det ska vara fråga om viss hampsort som odlas efter att ansökan om direktstöd lämnats in till behörig myndighet, också ska krävas att hampan hanteras i behörig ordning.

Industrihampa är att betrakta som en jordbruksprodukt. Att sådan hampa sprids i olika försäljningsled, antingen som råvara, mellanprodukt eller slutprodukt, måste ses som en naturlig del i

³² Enligt uppgifter från Jordbruksverket har Sverige dock aldrig behövt ansöka om att förbjuda någon hampsort för att THC-halten har varit högre än det tillåtna gränsvärdet. Kontrollfrekvensen för hampa i stödhänsende är att 30 procent av all industrihampa som odlas ska kontrolleras varje år. Om en godkänd sort av industrihampa vid tillsynen överskrider det tillåtna gränsvärdet för THC ska detta anmälas till kommissionen. Utifrån sådan information kan kommissionen komma att justera den *Gemensamma sortlistan över arter av lantbruksväxter*. Det finns också möjlighet för medlemsstater att förbjuda enskilda sorter av hampa i den mån sorten vid upprepade tillfällen funnits ha för hög THC halt. Som exempel kan nämnas att Storbritannien har fått tillstånd att förbjuda odling av sorten Finola. Finola var även den sort som var aktuell i det ovan redovisade avgörandet C-462/01 från EU-domstolen och i NJA 2007 s. 219.

verksamheten och marknaden för industrihampa. Sådan behörig hantering som härrör till odlingen eller dess följande försäljningsled, som t.ex. transport eller förpackning av industrihampa, måste därför tillåtas. Hantering som däremot inte har något samband med en sådan behörig verksamhet bör inte omfattas av undantagsbestämmelsen. Exempel på hantering som inte kan anses vara behörig är om det rör sig om tillgripen hampa. Sådan hampa ska därför betraktas som cannabis, och därmed som narkotika.

De ändamål som industrihampa odlas för är varierande och en kartläggning av all hantering som ska anses vara behörig låter sig inte göras. Det får därför överlämnas till de rättstillämpande myndigheterna att avgöra detta från fall till fall.

Förenligheten med EU-rätten

Det är en självklar utgångspunkt att undantagsbestämmelsen avseende cannabis endast bör justeras i sådan mån att den alltså är förenlig med EU-rätten. Omfattningen av undantaget bör därför bestämmas av den EU-rättsliga jordbruksregleringens krav på den nationella regleringen.

Som framgår ovan finns ett flertal EU-förordningar i vilka marknaden för sådan hampa harmoniseras. Medlemsstaterna är därmed som huvudregel skyldiga att avhålla sig från åtgärder som skulle kunna avvika från de EU-rättsliga bestämmelserna eller äventyra dess verkan.³³

Det kan argumenteras för att det föreslagna kravet, att hampan ska hanteras i behörig ordning för att vara undantagen narkotikadefinitionen, varken avviker från de EU-rättsliga bestämmelserna eller äventyrar dess verkan. Rimligen är det endast behörig odling och handel som harmoniseras genom EU-förordningarna. Obehörig hantering skulle därmed helt falla utanför det harmoniserade området. Det kan dock, i vart fall i teorin, uppstå situationer då rekvisitet ”behörig ordning” tolkas på ett sådant sätt att den svenska

³³ I art 2.2. i EUF-fördraget uttrycks detta enligt följande. När fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, får unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet. Medlemsstaterna ska på nytt utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.

regleringen avseende industrihampa avviker från övriga medlemsstaters reglering på samma område.

Nationella regler får dock inverka på ett harmoniserat område bl.a. om de nationella reglerna är motiverade av ett annat allmännyttigt syfte än vad de EU-rättsliga bestämmelserna har. Det gränsvärde om 0,2 procent THC som i dag gäller för industrihampa har införts med hänsyn till skyddet vad gäller människors hälsa. Det är alltså inte möjligt för medlemsstater att, med hänsyn till skyddet vad gäller människors hälsa, införa nationella bestämmelser som avviker från de EU-rättsliga bestämmelserna.³⁴

I denna del konstaterar utredningen att den föreslagna ändringen är motiverad av ett annat allmännyttigt syfte, nämligen möjligheten att beivra brott. Som redogjorts för ovan har dagens utformning orsakat ett svårt bevisläge i vissa situationer då personer med misstänkt droghampa invänder att det rör sig om tillgripen industrihampa. Eftersom det inte går att fastställa vilken typ av hampa ett material utgör har EU-rätten på detta sätt kunnat missbrukas. Genom att införa ett krav på behörig hantering blir bevisläget ett annat vilket innebär att möjligheten att beivra brott, bestående i hantering av droghampa, underlättas. En effekt av en sådan reglering skulle också kunna vara att faktiska tillgrepp av industrihampa minskade, med anledning av risken att då göra sig skyldig till narkotikabrott. På så sätt värnas också odlarna av industrihampa.

Eftersom ändringen inte påverkar möjligheten att ägna sig åt behörig odling och handel med industrihampa är det utredningens mening att förslaget är både lämpligt och proportionerligt.

Förslaget är sammanfattningsvis förenligt med EU-rätten.

Förslagets effekter

Den föreslagna ändringen innebär att omständigheterna kring hanteringen av hampa får en ökad relevans. Vikten av att fastställa om det rör sig om droghampa eller industrihampa, vilket ibland inte ens låter sig göras, minskar. Att invända att påträffat material utgör tillgripen industrihampa utgör då nämligen inte en grund för att

³⁴ Jfr EU-domstolens avgörande i mål C-288/08 *Kemikalieinspektionen mot Nordiska Dental AB*.

ogilla ett åtal om narkotikabrott. Tidskrävande och kostsamma analyser kan därmed undvikas.

13.8.3 Sammanfattning

Enligt utredningens mening uppfyller den föreslagna ändringen de krav som EU-rätten ställer på den nationella regleringen samtidigt som den innebär en lämpligare och tydligare ordning.

Mot nu lämnat förslag kan argumenteras att det befäster den något udda systematiken i regleringen att hanteringen av materialet är avgörande för om det utgör narkotika eller inte. Ett tänkbart alternativ är att i stället ta bort dagens undantag avseende industrihampa, så att hampan utgör narkotika. Hantering av industrihampa skulle därmed kräva tillstånd. En sådan systematik är mer överensstämmande med narkotikaregleringen i övrigt.

Med detta alternativ uppstår inledningsvis frågan om det är förenligt med EU-rätten att utan någon särskiljning klassificera en jordbruksprodukt som narkotika. Oaktat denna bedömning är svårigheterna med en sådan ordning bl.a. följande. Att endast kräva tillstånd för odling av industrihampa, och undanta övrig hantering tillståndskravet, riskerar att medföra samma problematik som uppstått med dagens reglering. En sådan ordning skulle nämligen innebära att hampa är tillståndspliktig enbart i ett specifikt skede och invändningar om att påträffad hampa härrör från annat skede skulle troligen uppstå.

Att i stället kräva tillstånd ända ner till konsumentnivå, för all hantering som inkluderar hampa, kan däremot anses både omotiverat och opraktiskt. Dels är de ändamål som industrihampa odlas för varierande, dels är det många slutprodukter bestående av hampa som bearbetats på sådant sätt att de inte längre innehåller någon THC. Att kräva tillstånd endast för hantering av hampa, i vilken THC fortfarande finns kvar, eller kan extraheras, medför i stället gränsdragningsproblem. I vilket bearbetningsled hampans THC försvinner, eller blir omöjlig att extrahera, från en produkt beror nämligen på vilken produkt det är fråga om och hur produkten tagits fram. Vidare är bedömningen beroende av vilka metoder för extrahering som används.

Ett sådant system kräver därmed resurser dels för att hantera tillståndsgivningen, dels för att utöva tillsyn. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning leder till en effektivare ordning än dagens eller om arbetsbelastningen endast flyttas från en myndighet till en annan. Det är mot bakgrund av ovanstående som utredningen i stället lämnar det aktuella förslaget.

14 Reglering av behandlat växtmaterial

14.1 Inledning

I utredningens direktiv anges bl.a. följande. Enligt rättspraxis anses inte ett växtmaterial utgöra narkotika enbart för att det innehåller ett ämne som är förklarat som narkotika (se NJA 1995 s. 219 och NJA 2014 s. 259). I de fall där ett växtmaterial inte är förklarat som narkotika omfattas det av den fria rörligheten för varor. En sådan hantering som var aktuell i 2014 års rättsfall – att avlägsna blad, avlägsna bark och mala ned växtmaterial – medförde enligt Högsta domstolen (HD) inte heller att materialet kan anses utgöra en beredning enligt definitionen i 1971 års konvention om psykotropa ämnen (psykotropkonventionen).

Växtmaterial som innehåller ett ämne som är förklarat som narkotika kan emellertid bearbetas och användas för att uppnå de effekter som det narkotiska ämnet i sig skulle ge. Eftersom det nuvarande systemet innebär att de substanser som har förklarats som narkotika är uttömmande uppräknade i förteckningar måste även växten som sådan förklaras som narkotika för att omfattas av regleringen. Så skedde bl.a. efter HD:s avgörande 1995 då svampar innehållande vissa narkotikaförklarade ämnen förklarades som narkotika. Det är en ordning som är rättssäker men inte särskilt effektiv. Det kan mot den bakgrunden övervägas om det skulle vara möjligt med en generell reglering av växtmaterial för att undvika att varje växt som innehåller ett narkotiskt ämne behöver regleras separat.

Utredningen ska därför se över om det är möjligt och lämpligt att generellt narkotikaklassifiera växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans.

Utredningen noterar att uttrycket växtdroger eller växtmaterial i formell mening inte innefattar svampar. När utredningen använder begreppen avses dock både växter och svampar.¹

14.2 Gällande rätt

14.2.1 Internationell reglering

Enligt artikel 1 j) i 1961 års allmänna konvention om narkotika (narkotikakonventionen) avses med narkotikum varje ämne, upptaget i förteckning I eller II, vare sig hämtat ur naturriket eller syntetiskt. Med tillverkning avses enligt artikel 1 n) narkotikakonventionen alla förfaringssätt, med undantag av produktion, varigenom narkotika kan erhållas, och inbegriper såväl rening av som överföring av narkotika till andra narkotika. Enligt artikel 1 s) i narkotikakonventionen avses med beredning en blandning, fast eller flytande, vari ingår ett narkotikum.

Enligt artikel 1 e) i psykotropkonventionen avses med psykotropa ämnen varje ämne, i naturen förekommande eller syntetiskt, eller varje ur naturriket hämtat material som upptagits i en särskild förteckning. Konventionen omfattar inte endast psykotropa ämnen utan också beredningar. Enligt artikel 1 f) avses med beredning varje lösning eller blandning, oavsett dess fysiska tillstånd, vari ett eller flera psykotropa ämnen ingår, eller ett eller flera psykotropa ämnen i avdelade doser.²

Psilocybin, psilocin, dimetyltryptamin och meskalin, som är i naturen förekommande ämnen, anges t.ex. i psykotropkonventionens förteckning I över ämnen som är föremål för kontroll enligt konventionen. Detta är den striktast reglerade förteckningen och

¹ Giftinformationscentralen angav i sitt remissvar avseende SOU 2008:120 att uttrycket växtdroger i formell mening inte innefattar svampar och andra biologiska toxiner. I tysk lagstiftning används begreppet ”organiska ämnen” i stället för växter och djur.

² I kommentaren till psykotropkonventionen framgår att begreppet beredning (preparation på originalspråk) ska tolkas på så sätt att en beredning alltid måste innehålla ett ämne som inte kontrolleras i konventionen utöver ett eller flera ämnen som är kontrollerade i konventionen. En lösning eller blandning som innehåller endast psykotropiska substanser kan inte anses vara en beredning i den mening som avses i artikel 1 f). Ett normalt ämne som innehåller ett ämne som är kontrollerat i konventionen men som inte är blandat med ett ämne som inte är kontrollerat i konventionen är således inte en beredning enligt konventionen.

avser substanser med ett begränsat terapeutiskt värde vilka utgör stora risker för folkhälsan.³

I artikel 32.4 i psykotropkonventionen anges att en stat, på vars område det finns vilt växande växter som innehåller psykotropa ämnen från förteckning I, får göra reservationer för dessa växter med avseende på vissa bestämmelser i konventionen.

14.2.2 Nationell reglering

Växtmaterial klassificerat som narkotika

Med narkotika förstås enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) 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.

Substanser är sålunda narkotikaklassificerade om de finns upptagna i någon av de narkotikakonventioner Sverige har tillträtt eller finns upptagna i förteckningen över de substanser som regeringen har förklarat ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen (bilaga 1 till förordningen [1992:1554] om kontroll av narkotika, narkotikakontrollförordningen).

I 1 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollagen) anges att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket ska upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. I 3 § narkotikakontrollförordningen har regeringen lämnat ett bemyndigande för Läkemedelsverket att upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. Samtliga varor som enligt 8 § narkotikastrafflagen utgör narkotika återfinns således i Läkemedelsverkets föreskrifter om förteckningar över narkotika.⁴

³ Andersson et al. (2012) s. 28.

⁴ Dessa föreskrifter saknar dock självständig betydelse för vad som är att anse som narkotika enligt narkotikastrafflagen.

I bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen finns flera växtmaterial upptagna som narkotika. Sättet dessa växtmaterial har definierats på skiljer sig åt. I vissa fall är hela växtmaterialet angivet som narkotika, t.ex. svamparna toppslätskivling (*Psilocybe semilanceata*) och ringslätskivling (*Psilocybe cubensis*). I andra fall är växtmaterialet angivet med krav på att det ska ha hanterats på visst sätt. Som exempel kan nämnas andra svampar än toppslätskivling och ringslätskivling som innehåller ämnena psilocybin eller psilocin, som endast är klassificerade som narkotika om de är framodlade eller om de har torkats eller på annat sätt beretts. Vad gäller växtmaterialet kat (*Catha edulis*) så är endast de ovanjordiska delarna av växten klassificerade som narkotika.

Framställning av narkotika

Enligt 1 § första stycket 2 narkotikastrafflagen gör den som framställer narkotika som är avsedd för missbruk sig skyldig till narkotikabrott. Begreppet framställning omfattar även att odla växter som är klassificerade som narkotika. Eftersom syftet med framställningen ska vara att narkotikan ska missbrukas faller t.ex. förfarandet att någon odlar en narkotikaklassificerad växt som prydnad eller i viltvårdssyfte utanför bestämmelsen. Däremot kan i sådant fall straffansvar för innehav bli aktuellt.⁵

Växtmaterial klassificerat som hälsofarlig vara

Med hälsofarlig vara förstås enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor sådana 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. De varor som anges i bilagan till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska enligt 2 § anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

I bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor anges ämnet salvinorin A samt alla delar av växten *Salvia*

⁵ Prop. 1982/83:141 s. 33 och NJA 1981 s. 519.

divinorum från vilka salvinorin A inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer.

14.2.3 Rättspraxis

NJA 1995 s. 219

I *NJA 1995 s. 219* var fråga om försäljning av svamp, som innehöll ett narkotikaklassificerat ämne, objektivt sett var att bedöma som narkotikabrott. HD friade den tilltalade med hänvisning till att svampsorten som sådan inte var klassificerad som narkotika och anförde bl.a. följande.

I konventionen om psykotropa ämnen nämns inte svampen *Psilocybe semilanceata* och den anges inte heller som narkotika i regeringens förteckning.

Det kan tyckas naturligt att jämställa överlåtelse av svamp innehållande psilocybin med överlåtelse av enbart detta ämne. För en sådan tillämpning talar särskilt att det inte behövs några speciella åtgärder med svampen för att narkotikan ska kunna verka.

Den teknik som valts när det gäller att ange vad som utgör narkotika medför emellertid att försiktighet är påkallad. Det är också svårt att överblicka konsekvenserna av en tillämpning som innebär att man bortser från att narkotikan ingår i en växt som inte i sig är klassificerad som narkotika.

Mot en sådan tillämpning talar att det i övrigt finns exempel på att som narkotika angetts inte bara ämnen utan även växter och växtdelar. Så är fallet med bl.a. cannabis enligt konventionen den 30 mars 1961 ersättande äldre konventioner rörande narkotika (SÖ 1964:59). Enligt föreskrift av regeringen gäller ett i förhållande till konventionen fristående och utvidgat cannabisbegrepp (se SFS 1992:1554 samt tidigare SFS 1983:366). Regeringens föreskrift innebär att med cannabis skall förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet *Cannabis* (med undantag av frön), från vilka hartset inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer. Vidare kan nämnas att regeringen föreskrivit att som narkotika enligt narkotikastrafflagen även skall anses de ovanjordiska delarna av växten kat (se även här SFS 1992:1554 samt tidigare SFS 1973:366).

Det kan tilläggas att i den norska regleringen som narkotika angetts inte bara psilocybin utan även svampen *Psilocybe semilanceata* samt att det av regleringen framgår att svampen inte ansetts omfattad av konventionen om psykotropa ämnen.

Vid övervägande av vad som upptagits finner HD att överlåtelse av svamparna inte kan bedömas som narkotikabrott på den grunden att svampen innehåller det som narkotika klassificerade ämnet psilocybin.

Enligt HD kunde inte heller de åtgärder som den tilltalade vidtagit, nämligen att torka och förpacka svamparna, anses ha resulterat i en beredning i den mening som avses i artikel 1 f) i psykotropkonventionen.⁶

NJA 2014 s. 259

I NJA 2014 s. 259 var fråga om innehav av 828 gram dimetyltryptamin (DMT) utgjorde narkotikabrott. Den tilltalade uppgav att materialet i form av ett rosafärgat pulver var nermalad rotbark från växten *Mimosa hostilis*. Enligt analysbesked innehöll materialet cirka två procent av ämnet DMT.

HD friade den tilltalade med hänvisning till att den rensade och nermalda rotbarken från *Mimosa hostilis* inte var att anse som narkotika. HD anförde bl.a. följande.

6. Det nuvarande systemet med narkotikaklassning innebär att de substanser och ämnen som har förklarats som narkotika i princip är uttömmande uppräknade i de olika ovan angivna förteckningarna. Systemet har nyligen varit föremål för översyn. Regeringen har vid denna översyn tagit ställning för att behålla systemet. För att nya ämnen eller material ska komma att anses som narkotika krävs därför en narkotikaförklaring. Till stöd för det nuvarande systemet åberopas rättssäkerhet och förutsebarhet som grundläggande krav (se prop. 2010/11:4 s. 41 f).

7. Sammanfattningsvis kan vid en genomgång av de ovan nämnda förteckningarna konstateras att DMT anges i förteckning I till psykotropkonventionen över ämnen som är föremål för kontroll. Däremot nämns inte växtmaterial från *Mimosa hostilis* vare sig i konventionerna eller i regeringens förteckning i bilagan till förordningen om kontroll av narkotika. [...]

8. I rättsfallet NJA 1995 s. 219 prövade HD om överlåtelse av en svamp var att bedöma som narkotikabrott. Svampen innehöll ämnena psilocybin och psilocin, som är narkotika genom att ämnena tas upp i psykotropkonventionen. Genom avgörandet är det klarlagt att ett

⁶ Efter detta avgörande gjordes ändringar i narkotikakontrollförordningen. I bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen anges numera att som narkotika enligt narkotikastrafflagen ska även anses de ovanjordiska delarna av svamparna *Psilocybe semilanceata* (toppslätskivling) och *Psilocybe cubensis*. Detsamma ska gälla andra svampar som innehåller ämnena psilocybin eller psilocin, om svamparna är framodlade eller om de har torkats eller på annat sätt beretts.

växtmaterial inte är att anse som narkotika bara för att det innehåller ett ämne som är klassificerat som narkotika. Detta gäller även om det inte behövs någon ytterligare åtgärd för att narkotikan ska kunna verka. Avgörandet medförde ett tillägg till förordningen om kontroll av narkotika, så att svampar innehållande nämnda ämnen numera är att anse som narkotika.

9. HD uttalade i 1995 års rättsfall att försiktighet är påkallad när det gäller att bestämma vad som utgör narkotika mot bakgrund av den teknik som har valts för bestämningen. Växtmaterialet i förevarande fall är inte angett i någon förteckning över narkotika (se p. 7). Det ska därför inte anses utgöra narkotika enbart på den grunden att det innehåller det som narkotika klassificerade ämnet DMT. [...]

10. Riksåklagaren har framhållit att förevarande fall skiljer sig från 1995 års fall därigenom att växten har bearbetats på så sätt att blad avlägsnats, bark avskilts och rotbarken malts ned till ett pulver, varför det inte längre skulle vara fråga om en växt utan narkotika. Fråga uppkommer då hur det material ska bedömas som erhålls när en växt bearbetas på sätt som här är aktuellt.

11. Som ovan framhållits (p. 4) kan samma ämne vara antingen syntetiskt eller naturligt. Frasen ”material hämtat från naturriket” i artikel 1 e) i psykotropkonventionen syftar på delar av en växt som innehåller ett psykotropt ämne. Ett i naturen förekommande psykotropt ämne kan antas avse ett ämne som kan erhållas direkt från växtmaterialet i fråga eller genom en relativt enkel tillverkningsåtgärd.

12. Med tillverkning i psykotropkonventionens mening avses enligt artikel 1 i) alla förfaringssätt varigenom psykotropa ämnen erhålls. Tillverkning inbegriper enligt konventionstexten såväl rening som överföring av psykotropa ämnen till andra sådana. Tillverkning kan även avse att någon skördar eller separerar ett psykotropt ämne från växten eller växtmaterialet, och därmed omfattas sådan bearbetning av kontrollåtgärder enligt konventionen.

13. Det står således klart att vissa former av bearbetning av en växt som innehåller ett psykotropt ämne kan utgöra tillverkning och därmed vara föremål för kontroll enligt konventionen. Så kan vara fallet när ett ämne koncentreras eller extraheras ur växtmaterial.

14. Emellertid är som nämnts ovan en klar avgränsning av det straffbara området viktig med hänsyn till kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet. Det följer inte utan vidare av det nuvarande systemet med narkotikaklassning att ett sådant förfarande med en växt som är aktuellt i målet kan förstås som att det har uppstått ett narkotikaklassat ämne. Det pulver som G.Y. har innehaft kan därför inte av detta skäl anses vara narkotika. [...]

15. Riksåklagaren har slutligen gjort gällande att det nermalda växtmaterialet i vart fall är att anse som en beredning enligt psykotropkonventionen.

16. En beredning omfattas av artikel 3.1 i psykotropkonventionen av samma kontroll som det i beredningen ingående psykotropa ämnet eller ämnena. En beredning enligt konventionen är således att anse som narkotika enligt 8 § 1 narkotikastrafflagen.

17. Vad som avses med en beredning framgår av artikel 1 f) i psykotropkonventionen. Av den definitionen framgår att med beredning avses varje lösning eller blandning, oavsett dess fysikaliska tillstånd, vari ett eller flera psykotropa ämnen ingår. Med beredning avses även ett eller flera sådana ämnen i avdelade doser.

18. Det ämne som är aktuellt i detta fall utgörs av nermalt växtmaterial från *Mimosa hostilis*. Det är inte fråga om vare sig en lösning eller en blandning. Materialet har enligt vad som framgår av utredningen förvarats i två påsar. Det är således inte avdelat i doser. Materialet kan mot denna bakgrund inte anses utgöra en beredning i den mening som avses i artikel 1 f) i konventionen. (Jfr NJA 1995 s. 219).⁷

14.3 Växtmaterial som missbruksmedel

I detta avsnitt finns en kort redogörelse för några av de växtmaterial som är kända som missbruksmedel. Vissa av de aktuella växtmaterialen innehåller substanser som är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara, medan andra innehåller substanser som inte är klassificerade.

14.3.1 Växtmaterial som innehåller klassificerade substanser

Det finns flera exempel på att en växt som art inte finns med på internationella eller nationella narkotikaförteckningar trots att något i växten naturligt förekommande ämne är reglerat som narkotika eller hälsofarlig vara. Det är fråga om växter med olika rusgivande effekter, men de flesta används för sina hallucinogena effekter.

⁷ Ett annat fall då tolkningen av psykotropkonventionen varit avgörande för utgången är NJA 1999 s. 485 i vilket frågan var om deuterioamfetamin var att anse som narkotika enligt narkotikastrafflagen. HD fann med hänvisning till psykotropkonventionen att så var fallet.

Exempel på växtmaterial som innehåller narkotikaklassificerade ämnen eller ämnen klassificerade som hälsofarlig vara, men där växten i sig inte är klassificerad, är *Mimosa hostilis* (DMT)⁸, *Tabernanthe iboga* (ibogain), San Pedro-kaktusen (meskalin), *Mitragyna speciosa*⁹ (mitragynin, kratom) och *Acacia berlandieri* (metamfetamin). Dessa växter är alla kända för att användas som rusmedel.

Exempel på växtmaterial som innehåller narkotikaklassificerade ämnen eller ämnen klassificerade som hälsofarlig vara där själva växten också är klassificerad är toppslätskivling (psilocybin)¹⁰ och *Salvia divinorum* (salvinorin A).

14.3.2 Växtmaterial som innehåller oklassificerade substanser

På den svenska och internationella drogmarknaden säljs även rusgivande växtmaterial där varken växten som sådan eller det verkamma ämnet är narkotikaklassificerat eller klassificerat som hälsofarlig vara i Sverige men där växten har rusgivande effekter. De flesta av dessa växter används för sina hallucinogena effekter.

Exempel på växtmaterial som innehåller rusgivande ämnen som varken är narkotikaklassificerade eller klassificerade som hälsofarliga varor, och som är kända för att användas som rusmedel, är *Amanita muscaria* (bufotenin, muscimol), *Banisteriopsis caapi* (harmin)¹¹, *Piper methysticum* (kavain)¹², *Ipoemea sp* (LSA)¹³, muskot (myristicin) och änglatrumpet (skopolamin)¹⁴.

⁸ DMT finns även i rörflen som är ett storväxt gräs som är utbrett över hela Norden och odlas som energigräs i Sverige. Gräset har testats som råvara till pappersmassa. Grästuvor i naturen innehåller dock endast små mängder av DMT men odlat gräs kan med manipulering av växtförutsättningarna stressas att producera betydligt högre halter av de aktiva substanserna.

⁹ *Mitragyna speciosa* är reglerat som narkotika i Danmark.

¹⁰ Naturligt förekommande hallucinogener finns i över 100 svamparter, varav flertalet innehåller psilocybin och psilocin som de viktigaste aktiva ämnena som ger den hallucinogena effekten. Andra arter av hallucinogena svampar, t.ex. röd flugsvamp, innehåller muskimol och ibotensyra som främsta aktiva ämnen. Arter som innehåller muskimol är giftiga i sig och nära besläktade med mycket giftiga arter. EMCDDA (2007).

¹¹ Harmin finns med på Folkhälsomyndighetens lista över substanser under utredning.

¹² Enligt uppgift från Giftinformationscentralen så har marknaden för kavain i princip försvunnit sedan substansen klassificerades i USA.

¹³ LSA finns med på Folkhälsomyndighetens lista över substanser under utredning.

¹⁴ Skopolamin finns också i spikkklubba, belladonna, bolmört och alruna.

14.3.3 Tillgänglighet

Växtdroger och växtmaterial säljs framför allt via utländska hemsidor men även via svenska hemsidor. Vissa växtmaterial som används som rusmedel växer vilt i Sverige, andra växer vilt i andra delar av världen men kan odlas relativt lätt hemma. Det finns information som tyder på att de flesta svampar som används för sina psykoaktiva egenskaper oftast odlas i stället för att plockas i det vilda. I Sverige förekommer dock att man plockar vildväxande svampar.

Svampar säljs både som färska och torkade produkter och för hemodling med hjälp av sporavtryck och odlingslådor. Vissa växter som t.ex. meskalininnehållande kaktusar är också prydnadsväxter och säljs som detta. Det förekommer säkerligen också att växter som kan användas som rusmedel odlas i privata trädgårdar av prydnadsskäl.

Många av de aktuella växterna är lätta att köpa via internet som fröer, hela plantor, löv eller extrakt. Vissa av växterna säljs också i vanliga växtaffärer. Växter som innehåller skopolamin är t.ex. vanliga att ha i hemmet. Muskotnöt kan köpas i vanliga livsmedelsaffärer.

De naturdroger som säljs är ofta förädlade t.ex. genom att de delar av växten som innehåller substansen man vill åt har samlats, krossats eller malts ner till spån eller pulver.

14.3.4 Användning och spridning

De flesta växtmaterial som används som rusmedel har hallucinogena effekter. I Europa växte bruket av hallucinogena svampar som partydrog fram i slutet av 1950-talet, men vid den tiden var spridningen mycket begränsad. Spridningen bland partymissbrukare skedde gradvis tills försäljningen via ”smart shops”¹⁵ och marknadsstånd skapade en kanal för en snabbare spridning i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet.¹⁶ Utvecklingen har också gått mot ökad användning av syntetiska hallucinogener.¹⁷

¹⁵ Butiker specialiserade på att sälja ”naturliga” psykoaktiva substanser samt litteratur och tillbehör.

¹⁶ EMCDDA (2007).

¹⁷ Uppgifter från Nationellt forensiskt centrum (NFC).

Jämfört med cannabis, som är den vanligaste olagliga substansen i EU, är det mycket färre personer som har använt hallucinogena svampar. Bland unga människor i åldern 15–24 år i EU:s medlemsstater varierade andelen som någon gång hade använt hallucinogena svampar från mindre än 1 procent till 8 procent. Upprepat eller regelbundet bruk av svampar var betydligt mindre än i fråga om stimulantia som kokain och amfetamin.¹⁸

Statistik från Nationellt forensiskt centrum (NFC) visar att det under 2015 gjordes 46 beslag av DMT och statistik från Tullverket visar att det gjordes 18 beslag av DMT. Beslagen var både rena kristaller och växtmaterial. Det går inte att säga om de rena kristallerna kommer från växter eller om de har tillverkats syntetiskt eftersom ursprunget inte är möjligt att fastställa vid rena kristaller. Om det däremot är fråga om ett pulver är det möjligt att se växtstrukturer i materialet, dock inte vilken växt. Under 2015 gjordes enligt statistik från NFC vidare 16 beslag av mitragynin, 2 beslag av meskalin, 4 beslag av AMT, 3 beslag av bufotenin och 9 beslag av LSA. Tullverket gjorde 78 beslag av mitragynin.

14.3.5 Effekter och skador

Hallucinogener förändrar varseblivningen, dvs. hur en människa uppfattar sin omgivning, sin kropp och sin egen tankeverksamhet. Vid svag påverkan kan detta upplevas som att alla sinnesintryck, som ljus och ljud blir intensivare. Vid kraftigare påverkan kan det egna jaget kännas upplöst eller förenat med "universum". Upplevelserna kan närma sig en religiös extas men kan även bli ångestladade om det totala intrycket blir överväldigande. Varseblivningen kan också störas kraftigt så att användaren tror sig vara förföljd och känner sig hotad, s.k. paranoia. Efter ett hallucinogent rus följer ofta ett depressivt tillstånd.¹⁹

Antalet rapporterade dödsfall och icke-dödliga akutfall på grund av hallucinogena svampar är lågt. I allmänhet är de fysiologiska effekterna kortvariga och utan avgörande betydelse, och de kan omfatta yrsel, illamående, svaghet, muskelvärk, darrningar, magsmärter,

¹⁸ EMCDDA (2007).

¹⁹ Carnegieinstitutet (2015) s. 32.

pupillutvidgning, svagt till måttligt ökad hjärtfrekvens och andningsfrekvens samt förhöjt blodtryck. Det har också förekommit rapporter om uttalade fysiska symtom i form av svåra magsmärtor, ihållande kräkningar och diarréer.²⁰

En av de allvarligaste riskerna med hallucinogenmissbruk är att effekterna är sammansatta och svårförutsägbara. Ett rus kan rymma allt från mer intensiva färgupplevelser till personlighetsupplösning. De psykiska störningarna och skadorna av hallucinogener omfattar bl.a. förvirringsreaktioner, personlighetsförändringar, emotionell utbrändhet, depressioner, psykos, försämrat minne och nedsatt inlärningsförmåga. De svårkontrollerade upplevelserna kan framkalla panikreaktioner. Hallucinogenmissbruk kan orsaka eller utlösa kroniska psykos.²¹

Under hallucinogenrus har användare trott sig kunna flyga eller besitta övernaturliga krafter. De har då kastat sig ut genom fönster, hoppat från broar och omkommit eller ådragits sig allvarliga skador, vållat olyckor eller tagit livet av sig.²² Även om antalet användare som upplever en s.k. snedtändning inte är känt är det sannolikt ofta dessa användare som tar kontakt med akutvården. I dessa fall är de påverkade personerna oftast ytterst oroliga, uppjagade, förvirrade och desorienterade, med försämrad koncentrationsförmåga och försämrat omdöme.²³

Alla hallucinogener är beroendeframkallande, dock inte lika hastigt eller tydligt som t.ex. opiater. Under tillnyktring uppträder även besvärande abstinensreaktioner, främst av psykiskt slag.²⁴

14.4 Tidigare behandling av frågan

Narkotikautredningen berörde kort frågan om möjligheten att kontrollera växtdroger i sitt betänkande *Bättre kontroll av missbruksmedel. En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.* (SOU 2008:120) och angav följande.²⁵

²⁰ EMCDDA (2007).

²¹ Carnegieinstitutet (2015) s. 33.

²² Carnegieinstitutet (2015) s. 33.

²³ EMCDDA (2007).

²⁴ Carnegieinstitutet (2015) s. 33.

²⁵ SOU 2008:120 s. 344.

Utredningen anser att det självfallet är möjligt att som narkotika eller hälsofarlig vara kontrollera ytterligare växtdroger utöver vad som är fallet i dag. För att en ny drog ska kunna kontrolleras krävs dock i normalfallet att man känner till vilken substans i drogen som är den aktiva. Det innebär därför svårigheter – inom ramen för den lagstiftningsteknik som vi i dag i Sverige tillämpar och som utredningen bedömt att vi även fortsättningsvis bör använda oss av – att generellt kontrollera växtdroger som narkotika eller hälsofarliga varor. Det ovan anförda gäller även i fråga om sekret eller dyl. från djur som kan ha narkotisk effekt.

För det fall att en ny drog från växt- eller djurriket bör bli kontrollerad på grund av att den missbrukas och bedöms som hälsovadlig, får man klassificera denna som narkotika eller hälsofarlig vara på sedvanligt sätt.

Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL)²⁶ angav i sitt remissvar att även växter innehållande narkotikaklassificerade substanser i sig bör vara klassificerade och inte bara de aktiva substanserna. Som skäl för detta angavs följande. Chacruna (*Psychotria viridis*) och Jurema (*Mimosa Hostilis*) är exempel på växter som innehåller en narkotikaklassificerad substans (DMT) men där växterna inte är klassificerade. SKL:s erfarenhet är också att många substanser inte börjar bildas i detekterbara mängder förrän växten uppnått en viss mognad. Detta får till följd att växtmaterial redovisas som negativa om det narkotikaklassificerade ämnet inte hunnit bildas i detekterbar mängd då växten i sig inte är klassificerad. Som exempel kan nämnas meskalininnehållande kaktusar.

14.5 Reglering av växtmaterial i andra länder

Finland

Narkotika definieras i finsk rätt i 3 § första stycket 5 narkotikalagen²⁷ som

- a) ämnen, preparat och växter som ingår i förteckningarna I–IV i 1961 års allmänna narkotikakonvention,
- b) ämnen och preparat som ingår i förteckningarna I–IV i 1971 års konvention om psykotropa ämnen,

²⁶ Numera NFC.

²⁷ Narkotikalag (30.5.2008/373).

- c) ämnen om vars innefattande i kontrollen det beslutas i enlighet med rådets beslut 2005/387/RIF om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen,
- d) kat (*Catha edulis*), kaktusväxter innehållande meskalin samt *Psilocybesvampar*, och
- e) ämnen som används i drogsyfte, när de är farliga för hälsan och har anmälts för att innefattas i kontrollen i enlighet med det beslut av rådet som anges i underpunkt c eller är positionsisomerer av sådana ämnen eller när de till sina farmakologiska egenskaper är en läkemedelssubstans som kan likställas med narkotika.

Bestämmelser om vilka ämnen, preparat och växter som anses som narkotika utfärdas genom förordning av statsrådet. I bilagorna till statsrådets förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika²⁸ listas de individuella ämnen, preparat och växter som omfattas av regleringen.

Enligt 7 § narkotikalagen är odling av kat (*Catha edulis*), *Psilocybesvampar* och kokabuske förbjuden. Odling av opiumvallmo, hampa och kaktusväxter som innehåller meskalin för att användas som narkotika eller vid tillverkning eller produktion av narkotika är också förbjuden.

Danmark

Vilka preparat som omfattas av den danska narkotikalagstiftningen framgår av *bekendtgørelse om euforiserende stoffer*²⁹. Med euforiserende stoffer avses enligt 1 § bl.a. de ämnen, växter och växtbaserade material som är förtecknade i bekendtgørelsens bifogade listor A, B, C, D och E.

De växtmaterial som omfattas är bl.a. cannabis, kat (*Catha edulis*), opiumvallmo (*Papaver somniferum*), kokablåd, *Echinopsis pachanoi* och *Echinopsis peruviana* som kaktus och frö av arterna eller andra kaktusarter som innehåller meskalin. Vidare omfattas *Mitragyna speciosa* (kratom), *Psilocybe semilanceata* och *Psilocybe cubensis* eller andra svampar/sporer som innehåller psilocin eller

²⁸ Statsrådet förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika (28.8.2008/543).

²⁹ BEK nr 557 af 31/05/2011.

psilocybin, bl.a. odlade, torkade eller på annat sätt bearbetade svampar/sporer och *Salvia divinorum*.

Norge

Narkotika definieras i norsk rätt i 3 § *forskrift om narkotika*³⁰ som

- a) ämnen, grupper av ämnen, droger, växter och svampar som anges i narkotikalistan, jfr 4 §,
- b) salter, stereoisomerer, estrar och etrar av de ämnen eller grupper av ämnen som anges i narkotikalistan, förutsatt att ämnena har eller kan antas ha, psykoaktiv effekt,
- c) blandningar (flytande, i fast eller i gasform) med innehåll som avses i punkt a) eller b).

I narkotikalistan uppräknas de ämnen och grupper av ämnen som omfattas av narkotikaregleringen. De växtmaterial som är reglerade som narkotika är bl.a. cannabis, kat (*Catha edulis*), kokablad och svamparna *Panaeolus cyanescens*, *Psilocybe cubensis* och *Psilocybe semilanceata*. För alla dessa svampar anges att det omfattar bl.a. svampsporer och odlade, torkade eller på annat sätt bearbetade svampar samt svampar som innehåller psilocybin eller psilocin.

14.6 Överväganden

Utredningen ska enligt direktiven se över om det är möjligt och lämpligt att generellt narkotikaförklara växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans, dvs. att införa en generell reglering av växtmaterial för att undvika att varje växt som innehåller ett narkotiskt ämne måste narkotikaförklaras separat. Det nuvarande systemet, att de substanser som har förklarats som narkotika är uttömmande uppräknade i förteckningar, innebär att även den växt som innehåller substansen måste förklaras som narkotika för att omfattas av regleringen.

Genom HD:s avgörande i 1995 års rättsfall är det klarlagt att ett växtmaterial inte är att anse som narkotika enbart för att det

³⁰ Forskrift om narkotika, FOR -2013-02-14-199.

innehåller ett ämne som är klassificerat som narkotika. Detta gäller även om det inte behövs någon ytterligare åtgärd för att narkotikan ska kunna verka. Det står också klart att vissa former av bearbetning av en växt som innehåller ett psykotropt ämne kan utgöra tillverkning och därmed vara föremål för kontroll enligt psykotropkonventionen.³¹ HD ansåg i 2014 års rättsfall att förfarandet att en växt bearbetats på så sätt att blad avlägsnats, bark avskilts och rotbarken malts ned till ett pulver inte utan vidare kunde förstås som att det uppstått ett narkotikaklassificerat ämne.

HD har i både 1995 års och 2014 års rättsfall utgått från att försiktighet är påkallad när det gäller att bestämma vad som utgör narkotika. Detta motiveras mot bakgrund av den lagstiftningsteknik som har valts för bestämningen samt att en klar avgränsning av det straffbara området är viktig med hänsyn till kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet. Utredningen ansluter sig till utgångspunkten att det klart och tydligt måste framgå vad som är narkotika och vad som inte är det. Vad gäller växtmaterial måste det dessutom klart och tydligt framgå vilka typer av befattningar med materialet som innebär att det utgör narkotika. Samma resonemang gör sig gällande avseende hälsofarliga varor.

HD:s restriktiva tolkningar av vilka typer av befattningar med växtmaterial som innebär att materialet är att anse som narkotika och av vad som är att anse som en beredning enligt psykotropkonventionen har inneburit att det är svårt att med framgång åtala någon avseende växtmaterial, som inte i sig självt är klassificerat som narkotika, trots att det är uppenbart att personen innehar växtmaterialet för missbruksändamål. Denna problematik torde gälla även avseende hälsofarliga varor. En sådan ordning är självklart inte tillfredställande. Frågan är dock om lösningen är att generellt narkotikaförklara växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans eller en substans som är klassificerad som hälsofarlig vara.

³¹ Så kan vara fallet när ett ämne koncentreras eller extraheras ur växtmaterial.

14.6.1 Fördelar med generell klassificering av växter

Genom att inte klassificera varje växt individuellt skulle effektivitetsvinster skapas i klassificeringsprocessen (se kapitel 6 för en beskrivning av klassificeringsprocessen). Det är t.ex. inte nödvändigt att ta fram ett klassificeringsunderlag för varje specifik växt. Inte heller krävs ett regeringsbeslut för varje växt. När en substans är klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara så förklaras alla växter som innehåller substansen som detsamma.

En annan fördel är att det inte blir lika viktigt att genom analys fastställa exakt vilken växt som en substans kommer ifrån. Det räcker t.ex. att fastställa att det är fråga om en narkotikaklassificerad substans samt att det är fråga om ett växtmaterial eftersom alla växter som innehåller narkotikaklassificerade substanser också skulle utgöra narkotika.

14.6.2 Nackdelar med generell klassificering av växter

Växter som växer vilt i Sverige eller som har användningsområden som nyttoväxter eller prydnadsväxter, och som innehåller ämnen som är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara, skulle omfattas av en generell klassificering. Det skulle t.ex. innebära att en person som plockar en vildväxande växt som innehåller en substans som är klassificerad som narkotika i vart fall i teorin skulle kunna bli dömd för narkotikabrott.

En annan nackdel är att vissa av de växter som skulle omfattas av en generell klassificering innehåller så låga mängder av en narkotikaklassificerad substans att de i realiteten inte går att använda för missbruk. Om sådana växter omfattas av narkotikaregleringen skulle följderna kunna bli att narkotikabegreppet urholkas. Det skulle också bli aktuellt med en relativt omfattande undantagsreglering.

Många växtmaterial som används för missbruk måste behandlas eller bearbetas på något sätt för att ge någon effekt. Växtmaterialet i sig är således inte alltid ett narkotiskt preparat som utan vidare kan intas. Vanligen krävs någon typ av bearbetning, som t.ex. att löven eller barken mals ner eller att växtmaterialet bryggs som te eller annan dryck. Detta innebär att om ett växtmaterial klassificeras enbart för att det innehåller ett ämne som klassificerats som narkotika eller hälsofarlig vara så skulle t.ex. en meskalininne-

hållande kaktus kunna utgöra narkotika trots att den endast står i ett köksfönster och inte är bearbetad på något sätt. Det finns en risk för att detta strider mot det allmänna rättsmedvetandet och därmed får svårt att bli en allmänt accepterad reglering.

14.6.3 Ett system med generell klassificering av växtmaterial bör inte införas

Bedömning: Ett system med generell klassificering av växtmaterial bör inte införas.

Växtmaterial som innehåller ett narkotikaklassificerat ämne eller ett ämne som är klassificerat som hälsofarlig vara kan i många fall marknadsföras och säljas lagligt i Sverige, om själva växten inte är narkotikaklassificerad eller klassificerad som hälsofarlig vara.

I Sverige är, som redogjorts för ovan, ett antal växter klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara.

Vissa växter som innehåller klassificerade substanser är vildväxande i Sverige. Andra sådana växter kan förekomma som prydnadsväxter i hemmet.

Vid en generell klassificering kommer växtmaterial som innehåller klassificerade ämnen och som är vildväxande i Sverige, som t.ex. rörfilen, att utgöra narkotika.³² Även prydnadsväxter som innehåller klassificerade ämnen och som säljs i vanliga blomsteraffärer skulle komma att omfattas av regleringarna. Dessa exempel visar att det skulle blir fråga om en tämligen omfattande kriminalisering av växtmaterial som har andra legitima och vanliga användningsområden eller som helt enkelt förekommer vilt i naturen.

Mot bakgrund av att de indikationer som utredningen har fått avseende omfattningen av bruket av växtdroger kan ifrågasättas om en så omfattande kriminalisering, som det innebär att generellt klassificera alla växtmaterial som innehåller en substans som är klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara, är försvarlig.

De rättssäkerhetskrav som en strafflagstiftning måste uppfylla innebär bl.a. att regleringen av narkotika och hälsofarliga varor

³² Detta är redan fallet med t.ex. den vildväxande svampen toppslätskivling som är klassificerad som narkotika precis som ämnet den innehåller (psilocybin).

måste vara begriplig, precis och förutsebar. Det är inte helt enkelt för den enskilde medborgaren att införskaffa kunskap om vilka växter som innehåller substanser som är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara.

14.6.4 Växtmaterial bör klassificeras individuellt

Bedömning: Växtmaterial bör precis som i dag klassificeras individuellt genom uppräknig.

Utredningen förespråkar att växtmaterial, precis som i dag, ska klassificeras individuellt genom uppräknig. Hur klassificeringen ska vara utformad för det enskilda växtmaterialet beror bl.a. på växtmaterialets typ och användningsområden. En viktig aspekt i detta sammanhang är att det inte alltid är möjligt att vid en analys se om en substans har framställts syntetiskt eller om den härstammar från ett växtmaterial. Detta påverkar hur en klassificering bör utformas.

I vissa fall kan det vara aktuellt att klassificera växtmaterial som innehåller ett visst ämne som är klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara, oavsett om växtmaterialet har beretts eller framodlats³³ (såsom regleringen ser ut avseende *Psilocybe semilanceata* och *Psilocybe cubensis*). I andra fall kan det vara aktuellt att klassificera växtmaterial som narkotika eller hälsofarlig vara endast om materialet har framodlats, torkats eller på annat sätt beretts³⁴ (såsom regleringen ser ut avseende andra svampar än de ovan nämnda).

Vad gäller begreppet beretts är det utredningens uppfattning att detta begrepp inte motsvarar begreppet beredning i artikel 1 f psykotropkonventionen.³⁵ Exempel på att ett växtmaterial har beretts är att det malts ner eller, vad gäller t.ex. en meskalinkaktus, att den har skivats upp.

³³ T.ex. om en växt inte växer vilt i Sverige och inte har några legitima användningsområden.

³⁴ Ett exempel på detta kan enligt utredningens mening vara kaktusar som innehåller meskalin. En sådan kaktus kan innehas som prydnadsväxt och bör inte anses som narkotika så länge den inte beretts på något sätt.

³⁵ En lösning eller blandning som innehåller endast psykotropiska substanser kan inte anses vara en beredning i den mening som avses i artikel 1 f), se ovan.

Det finns redan i dag vetenskap om ett antal växter som frekvent används för missbruk, t.ex. *Mimosa hostilis* som innehåller den narkotikaklassificerade substansen DMT. Kunskapen om flera av de växter som används som missbruksmedel är redan nu relativt god och det bör vara möjligt för Folkhälsomyndigheten att snarast påbörja ett arbete med att ta fram klassificeringsunderlag för dessa växter. Folkhälsomyndigheten bör därför göra en systematisk genomgång av de kända växtmaterial som innehåller substanser som är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara för att sammanställa klassificeringsunderlag.

Precis som vid klassificering av andra substanser måste det finnas ett behov på så sätt att växtmaterialet faktiskt används eller kan antas användas för missbruksändamål. Det är, som påpekats ovan, inte aktuellt att reglera alla växter som i teorin kan användas som missbruksmedel.

En fördel med att klassificera växtmaterial individuellt genom uppräknig är att problemet med att vissa substanser som inte börjar bildas i detekterbara mängder förrän växten uppnått en viss mognad, vilket innebär att växtmaterial redovisas som negativa om ämnet inte hunnit bildas, får en lösning. Om hela växten är klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara blir det oväsentligt om en detekterbar mängd bildats.

15 Konsekvenser av utredningens förslag

15.1 Inledning

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning i enlighet med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I kapitlet redovisas identifierade konsekvenser av de förslag som presenteras i betänkandet.

15.2 Problem och önskade effekter

Utredningen konstaterar att de fyra områden av betydelse för missbruksutvecklingen i samhället som Narkotikakommissionen angav i betänkandet *Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen* (SOU 2000:126) alltjämt är aktuella.¹ I förhållande till dessa kan denna utredning enligt sitt uppdrag endast notera att sysselsättning och välfärd tillsammans med rådande samhällskultur påverkar missbruksutvecklingen. Vad däremot gäller tillgängligheten på droger i samhället föreslår utredningen en rad åtgärder. Uttryckt i enlighet med den svenska narkotikapolitiken är det fråga om att begränsa utbudet av droger. Att begränsa efterfrågan i form av förebyggande arbete samt vård och behandling av missbrukare är en väsentlig del av den svenska narkotikapolitiken och enligt utredningens mening minst lika viktigt som att begränsa utbudet av droger. Förebyggande arbete och vård och behandling av missbrukare går dock utanför utredningens direktiv.

Utredningens huvudsakliga uppdrag är att lämna förslag på åtgärder som leder till en mer effektiv klassificering av substanser som är hälsofarliga och som förekommer eller kan komma att göras tillgängliga på den svenska marknaden. Bakgrunden är att nya psykoaktiva substanser, s.k. nätdroger, i dag sprids snabbt och skapar allvarliga skador bland användare. Det finns därför ett intresse av att snabbare kunna förhindra laglig försäljning av sådana substanser.

Under arbetets gång har övervägts olika åtgärder som leder till en effektivisering av klassificeringsprocessen. I bedömningen av olika åtgärder har å ena sidan beaktats vikten av att snabbt och effektivt kunna reglera hälsofarliga substanser för att förhindra laglig försäljning och att substanser etablerar sig på den svenska marknaden. Å andra sidan har beaktats att åtgärderna måste präglas av en hög grad av rättssäkerhet, att myndigheter och företags administrativa bördor inte ökar i för stor utsträckning och att åtgärderna i möjligaste mån ansluter till redan etablerade svenska och europeiska system och rutiner.

¹ De fyra områdena är 1) de samhällsförhållanden som t.ex. kan mätas i grad av sysselsättning och välfärd, 2) den rådande samhällskulturen som bl.a. omfattar attityder och värderingar, 3) tillgängligheten på droger i samhället och 4) de insatser som görs för att begränsa efterfrågan i form av förebyggande arbete och vård och behandling av missbrukare.

Ett av utredningens förslag syftar till att möjliggöra reglering av substanser i ett tidigare skede jämfört med i dag och att samtidigt behålla en hög grad av rättssäkerhet i lagstiftningen. Förslaget är tänkt att bl.a. försvåra laglig försäljning av substanser som kan orsaka allvarliga skador, och därmed också förhindra etablering av nya substanser på den svenska marknaden.

Utredningen föreslår också flera åtgärder för att effektivisera den befintliga klassificeringsprocessen. Förslagen syftar till att intensifiera det befintliga utredningsarbetet, att effektivisera informationsutbytet mellan myndigheter, att undanröja situationer då flera myndigheter utför samma arbete och att stärka det befintliga samarbetet och säkerställa dess långsiktighet. Det enligt utredningen viktigaste förslaget till effektivisering av den befintliga klassificeringsprocessen syftar till att ge myndigheterna snabbare tillgång till aktuella substanser. Tiden det tar att få tillgång till en substans är en av de mest avgörande faktorerna för hur snabbt en substans kan klassificeras.

Utöver detta lämnar utredningen förslag även i andra narkotikafrågor. Förslaget avseende odling av industrihampa syftar till att förtydliga när befattning med industrihampa är tillåtet och därmed förhindra obefogad befattning med industrihampa och undanröja de otillfredsställande konsekvenser som dagens reglering har fått.

Utredningens intention är att de förslag som lämnas i detta betänkande i förlängningen ska bidra till en minskad användning av hälsofarliga substanser. Förutom att personligt lidande på så sätt kan undvikas medför minskad användning av sådana substanser också reducerade kostnader för samhället. Nedan beskrivs missbrukets kostnader för samhället liksom andra samhällskonsekvenser.

15.3 Samhällskonsekvenser och kostnader för narkotikamissbruk

15.3.1 Samhällskonsekvenser

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 enskilde individen kan kostnaden för ett narkotikamissbruk innefatta sådant som kostnaden för själva drogerna likväl som risken att förlora arbete, bostad och förankring i samhället.² På den individuella nivån drabbar såväl ekonomiska kostnader som andra påfrestningar även anhöriga och andra personer i brukarens närhet.³ Kommuner, landsting och staten bär tillsammans kostnader för det produktionsbortfall som sker till följd av dödlighet och sjuklighet förknippat med missbruk.⁴

15.3.2 Kostnader för narkotikamissbruk

Det är inte möjligt att räkna ut exakt vad narkotikamissbruket kostar samhället. Några grundläggande problem är att det är svårt att definiera och avgränsa gruppen med narkotikamissbruk samt att det inte går att veta om just narkotikamissbruket gett upphov till de insatser som gjorts eller de kostnader som personerna med missbruk genererat.⁵

Missbruksutredningen har i betänkandet *Missbruket, Kunskapen, Vården* (SOU 2011:6) med ett avsnitt rubricerat *Missbrukets ekonomiska börda i Sverige*. Härefter framkommer bl.a. följande. Vid beräkningar eller sammanställningar över samhällets totala kostnader på något område finns det två huvudmetoder, dels en s.k. ”top-down” ansats, dels en s.k. ”bottom-up” ansats. Den första ansatsen innebär att aggregerad data över resurskonsumtion samlas från olika offentliga register och sedan fördelas på olika grupper. Den andra ansatsen innebär att man utgår direkt från de aktuella patienterna och sedan multiplicerar kostnaden per individ med det totala antalet aktuella individer eller patienter.⁶

Med en top-down ansats skattade Missbruksutredningen följande kostnader för 2008. Den största kostnadsposten är den för produktionsbortfall på grund av mortalitet, morbiditet och brott för

² SOU 2011:6 s. 783.

³ Jfr Ramstedt et al. (2014).

⁴ SOU 2011:6 s. 783.

⁵ www.can.se/fakta/fragor-och-svar/narkotika/#Vad-kostar-narkotikamissbruket-det-svenska-samhallet (2016-11-14).

⁶ SOU 2011:6 s. 784.

både alkohol och narkotika.⁷ Det kan också noteras att kostnaderna för de resurser som läggs på förebyggande insatser är en bråkdel av de resurser som tas i anspråk för vård och omvårdnad inom socialtjänsten, sjukvården och rättsväsendet. Den totala kostnaden för narkotikamissbruk var cirka 24 miljarder kronor. Ungefär 26 procent av kostnaderna uppstår i sjukvård och socialtjänst och ungefär 27 procent utgörs av kostnader för statliga myndigheter. Indirekta kostnader såsom produktionsbortfall vid sjukskrivning och för tidig död utgör cirka 42 procent. Resterande 5 procent är kostnader som uppstår i privat sektor.⁸ Missbruksutredningens beräkningar med en bottom-up ansats visade en betydligt högre siffra med 62 miljarder kronor i kostnader för narkotikamissbruk år 2008.⁹

Ett sätt att redovisa en heltäckande bild av de negativa effekterna av alkohol, narkotika och tobak (ANT) är att mäta sjukdomsburden avseende ANT och omfattningen och förändringen av problem till följd av ANT samt konsekvenserna för personer i brukarens/missbrukarens omgivning.¹⁰ Sjukdomsburden för ANT mäts med s.k. DALYs (Disability Adjusted Life Years – funktionsjusterade levnadsår).¹¹

Narkotikabruk orsakade totalt knappt 32 000 DALYs i Sverige år 2010, vilket motsvarar 1,3 procent av den totala sjukdomsburden. Detta kan jämföras med 7,7 procent (190 000 DALYs) för tobaksrökning och 3,4 procent (84 000 DALYs) för alkohol. Sjukdomsburden orsakad av tobaksrökning har gått ner sedan 1990 medan sjukdomsburden orsakad av alkohol inte förändrats nämnvärt sedan 1990. Vad gäller sjukdomsburden orsakad av narkotika har det däremot skett en ökning med över 4 000 DALYs.¹²

⁷ Här kan tilläggas att den morbiditet och andra påfrestningar som drabbar anhöriga och andra närstående på grund av annans drogbruk, ofta utelämnas ur kostnadsberäkningarna. Kostnadsberäkningarna tenderar därför att vara underskattningar av de verkliga kostnaderna. Melberg et al. (2011).

⁸ SOU 2011:6 s. 786 f.

⁹ SOU 2011:6 s. 805.

¹⁰ Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2015 s. 12 f.

¹¹ DALY är ett mått som används för att beräkna den samlade sjukdomsburden i en befolkning, där både dödsfall, skador och sjuklighet vägs samman. Det som specifikt mäts är den tid i år som man förlorar på grund av för tidig död och sjukdom. Man mäter således gapet mellan verkligheten och ett idealstadium där alla lever med optimal livslängd och är friska. Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings-, och tobakspolitiken 2015 s. 12.

¹² Agardh, Boman & Allebeck (2014).

Nutek¹³ har i en rapport från 2006 genom olika räkneexempel försökt beräkna vilka kostnader en person med ett aktivt missbruk årligen orsakar. Beräkningarna grundar sig på ett antal välfärds-konsumtionskedjor, som har identifierats utifrån tanken om att en livsstil hos en person med missbruk på olika sätt belastar samhällets ekonomi. De områden man har tagit hänsyn till är hur man finansierar sitt missbruk (brott, kostnader för rättsväsendet, bidrag), kostnader som uppstår till följd av drogkonsumtionen (behandling, somatisk vård, psykiatri och beroendevård) samt kostnaden för nästa generation (utsatta barn och ungdomar). Slutresultatet blir att exempelvis en manlig amfetaminist kostar samhället runt 1,7 miljoner kronor per år medan en kvinnlig amfetaminist kostar cirka 1,4 miljoner per år.¹⁴

Utifrån samma modell gjorde författarna av Nutek-rapporten 2008 nya beräkningar av samhällskostnaderna för en aktiv heroinmissbrukare. Syftet med beräkningen var att beskriva de samhälls-ekonomiska effekterna av framgångsrik metadonbehandling. I dessa uppdaterade kalkyler kom författarna fram till att en aktiv heroinist kostar ungefär 2,1 miljoner kronor per år.¹⁵

15.4 Utredningens förslag

15.4.1 Övergripande konsekvenser för folkhälsan och kostnader för missbruk

Beskrivningen av samhällskonsekvenserna och kostnaderna för missbruk ovan avser narkotikamissbruk. När det gäller nya psykoaktiva substanser är motsvarande kostnadsberäkningar, med hänsyn till problemets natur, än svårare att göra. De substanser som utredningen avser beröra är just nya i sin etablering på drogmarknaden, eller har inte etablerats alls. De effekter och samhälls-ekonomiska konsekvenser som missbruket av dessa substanser kan medföra är till stor del okänt. Beräkningar av narkotikamissbrukets kostnader är dock det mest lämpliga underlag som finns att tillgå.

¹³ Nutek står för Verket för näringslivsutveckling. Det avvecklades 2009 och ersattes av Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

¹⁴ Nutek (2006).

¹⁵ Nilsson & Wadeskog (2008).

Som framgår av kapitel 4 är användarna av nya psykoaktiva substanser en mångfaldig grupp. I vissa fall är det fråga om personer som regelbundet använder substanserna. För dessa personer kan räkneexemplen ovan, om vilka kostnader en person med ett aktivt missbruk årligen orsakar, tjäna som ledning. I andra fall är det fråga om personer som använder substanserna mer tillfälligt. Oavsett typ av användare kan det bli aktuellt att beakta indirekta kostnader som sjukskrivning och för tidig död.

Flera av utredningens förslag syftar till att åstadkomma en minskad användning av hälsofarliga substanser. Förutom minskat personligt lidande för enskilda personer medför en minskad användning av sådana substanser också reducerade kostnader för samhället.

En snabbare och mer omfattande klassificering innebär en effektivare kriminalisering av substanser. En sådan ordning innebär att det blir svårare att sälja skadliga substanser, utan att riskera att göra sig skyldig till brott. Trots att det även fortsättningsvis kommer att finnas ett visst utrymme för att sälja substanser som (ännu) inte klassificerats blir detta mer komplicerat och mindre lönsamt för försäljarna, eftersom de ständigt måste byta ut sina produkter. Detta leder troligen till att färre aktörer ägnar sig åt sådan verksamhet, vilket leder till ett minskat utbud av skadliga substanser. Ett minskat utbud leder i sin tur troligen till en minskad användning av sådana substanser.

Även kriminaliseringen i sig kan tänkas leda till att färre personer använder sådana substanser. Detta kan bl.a. bero på en obenägenhet att hantera olagliga substanser eller på att en kriminalisering tydligt signalerar att substansen är farlig.

Utredningens förslag syftar alltså i förlängningen till att försvåra rekrytering av personer till missbruk. Användarkretsen av skadliga substanser kan därmed minska. Det skulle i sin tur leda till att motsvarande kostnader för sociala insatser, sjukvård och rättsväsendet som beskrivits ovan minskar. En uppskattning i kronor av hur stora besparingar för staten det rör sig om är svårt att göra.

15.4.2 Regleringen avseende vissa hälsofarliga varor

Bedömning: Förslaget leder till att utrymmet för att lagligt sälja skadliga substanser minskar eftersom fler substanser kan klassificeras som hälsofarliga varor.

Förslaget medför en ökad arbetsbelastning för Folkhälsomyndigheten, särskilt i samband med införandet av de nya bestämmelserna. Detta medför vissa kostnadsökningar för Folkhälsomyndigheten.

Förslaget kan också medföra en något ökad arbetsbelastning och ökade kostnader även för Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna.

Förslaget

Utredningen föreslår i kapitel 9 att lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska justeras så att det blir möjligt att med stöd av lagen också klassificera substanser som på grund av sina inneboende egenskaper *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan.

Nu gällande tillståndskrav ska gälla även för aktuella hälsofarliga varor med det undantaget att innehav av en sådan vara ska vara tillståndspliktigt endast om innehavet sker i överlåtelsesyfte. Vidare föreslås att de flesta fall av både uppsåtlig och grovt oaktsam hantering av hälsofarliga varor i strid med tillståndsplikten ska vara straffbar. Förslaget innebär att Folkhälsomyndigheten ska bevaka och utreda behovet av kontroll av aktuella hälsofarliga varor.

Förslaget medför följdändringar i lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga varor (förstörandelagen). Utredningen föreslår i avsnitt 9.3.11 att lagen justeras till att omfatta även hälsofarliga varor som *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa i den mån bestämmelser om beslag och förverkande inte är tillämpliga.

Konsekvenser

Folkhälsomyndigheten

Förslaget innebär att det blir möjligt att klassificera substanser i ett tidigare skede än i dag. Det utökade ansvaret för bevakning och utredning av behovet av att reglera substanser som hälsofarliga varor medför i viss utsträckning en större arbetsbelastning för Folkhälsomyndigheten. Vad avser det faktiska utredningsarbetet är det framför allt fråga om att i ett tidigare skede utreda substanser, som även utan förslaget hade blivit föremål för utredning i ett senare skede. Den mest kännsbara ökningen av myndighetens arbetsbelastning i detta avseende är därför den som uppstår i samband med att ändringarna införs. Detta eftersom det då kommer att finnas en stor mängd kända substanser som uppfyller de nya kriterierna för klassificering.

Det är viktigt att Folkhälsomyndigheten prioriterar fortsatt utredning av redan klassificerade substanser. Förslaget innebär att antalet omklassificeringar kommer att öka. I detta moment tillkommer en viss ökning av arbetsbelastningen jämfört med antalet omklassificeringar som sker i dag (mer om detta nedan).

Hälsofarliga varor måste förtecknas i två olika kategorier med hänsyn till att tillståndskraven och de straffbelagda gärningarna i ett avseende skiljer sig åt för de olika kategorierna av hälsofarliga varor. Detta innebär att Folkhälsomyndigheten, i klassificeringsunderlagen, måste ange på vilken grund en klassificering av en substans rekommenderas. Detta medför dock ingen nämnvärd ökning av myndighetens arbete.

Det är utredningens uppfattning att de substanser som i första hand kommer att kunna regleras i och med de föreslagna ändringarna i princip saknar allmänna användningsområden i samhället. Tillståndsgivningen bör därför inte heller medföra någon nämnvärd ökning av arbetsbelastningen.

Angående Folkhälsomyndighetens ansvar att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen bedömer utredningen att det ökade antalet substanser som faller under tillsynen medför en viss ökning av myndighetens arbetsbelastning.

Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten

Förslaget innebär att fler substanser kommer att vara klassificerade som hälsofarliga varor jämfört med i dag. Det innebär en möjlig ökning av utredningar och åtal för brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Det är dock i princip inte fråga om några nya straffbestämmelser, varför både kunskap och väl inarbetade rutiner avseende dessa brott redan finns.

Antalet ärenden enligt förstörandelagen kan komma att påverkas av utredningens förslag. I och med att fler substanser kan klassificeras, och då beslutas när de påträffas, kan tillämpningen av förstörandelagen tänkas minska. För den nya kategori av hälsofarliga varor som föreslås tillkomma kan förstörandelagen dock fortfarande bli aktuell att tillämpa. Hur utvecklingen blir i detta avseende är svårbedömt.

Utredningen bedömer inte att Polismyndigheten, Tullverket, eller Åklagarmyndigheten behöver tilldelas mer resurser på grund av förslaget.

De allmänna domstolarna

De allmänna domstolarna kommer troligen att döma i fler mål avseende brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta eftersom antalet åtal för brott mot lagen kan komma att öka på grund av att antalet klassificerade substanser blir fler.

Utredningen bedömer dock inte att de allmänna domstolarna behöver tilldelas mer resurser på grund av förslaget.

Ekonomiska konsekvenser

Det aktuella förslaget innebär att Folkhälsomyndighetens arbetsbelastning ökar. Med anledning av detta bör de tilldelas ökade resurser för att kunna hantera detta. En samlad bedömning av Folkhälsomyndighetens behov av ökade resurser återfinns nedan.

15.4.3 Effektivisering av klassificeringsprocessen

Bedömning: Förslagen bör leda till att klassificeringsarbetet effektiviseras på så sätt att Folkhälsomyndigheten inleder utredningar och föreslår klassificering av substanser i ett tidigare skede än i dag samt arbetar med omklassificeringar i större utsträckning. Förslagen bör vidare leda till en förstärkning av Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (NADiS) som referensgrupp.

Förslagen innebär en ökad arbetsbörda för Folkhälsomyndigheten och en viss ökad arbetsbörda för Kemikalieinspektionen. Detta medför kostnadsökningar för framför allt Folkhälsomyndigheten men kan innebära vissa kostnadsökningar även för Kemikalieinspektionen.

Förslaget

Utredningen föreslår i avsnitt 10.4.4 att Folkhälsomyndigheten ska inleda utredningar av substanser i ett tidigare skede än i dag och bedriva ett mer intensivt och omfattande arbete med utredning av substanser inför klassificering.

Utredningen föreslår vidare i samma avsnitt att Folkhälsomyndigheten ska arbeta mer aktivt med att fortsätta utreda substanser för omklassificering.

I avsnitt 10.4.3 föreslår utredningen också att de statliga myndigheternas deltagande i Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (NADiS) ska regleras i en förordning. Vidare föreslår utredningen att Kemikalieinspektionen ska delta i NADiS.

Konsekvenser

Folkhälsomyndigheten

Den föreslagna nya regleringen avseende hälsofarliga varor innebär att Folkhälsomyndigheten kan inleda utredningar av substanser i ett tidigare skede samt att substanser kan klassificeras snabbare då klassificeringsunderlaget inte behöver vara lika omfattande för substanser som *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa. För att detta ska vara möjligt i praktiken krävs att Folkhälsomynd-

digheten tilldelas mer resurser. Utredningens bedömning är att myndigheten redan i dag är underbemannad avseende klassificeringsarbetet.

Utredningens förslag avseende effektiviseringen av den befintliga klassificeringsprocessen medför också att Folkhälsomyndigheten kommer att få en ökad arbetsbörda då fler substanser kommer att utredas samtidigt. Detta kommer också innebära en ökad statistikrapportering, internationell rapportering, eventuell tillståndsgivning etc. Folkhälsomyndigheten är därför även av denna anledning i behov av ytterligare resurser för klassificeringsarbetet. Det är nödvändigt att Folkhälsomyndigheten har en tillräcklig kapacitet för att utreda flera substanser samtidigt. Detta inbegriper utredning av substanser för omklassificering.

Vad gäller omklassificering av substanser kan konstateras att den processen innebär att två klassificeringsunderlag tas fram; ett underlag avseende den inledande klassificeringen, och ett underlag avseende omklassificeringen. En omklassificering skapar således mer arbete jämfört med att en substans inte behöver omklassificeras. Utredningen anser att det finns ett behov av att Folkhälsomyndigheten arbetar mer med omklassificeringar. Detta innebär en ökning av arbetsbördan vilket således kräver mer resurser.

Liksom med dagens reglering är det svårt att uppskatta hur behovet av utredning av substanser kommer att se ut framöver. Marknaden för nya psykoaktiva substanser är snabbt föränderlig. Det finns dock uppgifter som tyder på att den europeiska drogmarknaden inte är på väg att avta (se kapitel 4) vilket skulle kunna innebära en fortsatt upptäckt av nya substanser om cirka hundra per år. Det är dock tänkbart att själva möjligheten att snabbt klassificera sådana substanser i Sverige leder till att den svenska marknaden hämmas.

Utredningens förslag om att de statliga myndigheternas deltagande i NADiS ska regleras i en förordning innebär att NADiS stärks som referensgrupp i klassificeringsprocessen och att gruppens långsiktighet säkras (se avsnitt 10.4.3). Detta är ett viktigt led i effektiviseringen av klassificeringsprocessen. Folkhälsomyndigheten föreslås vara sammankallande och ansvara för administrationen precis som i dag. Utredningens förslag syftar inte till att förändra syftet eller nuvarande sammansättning i NADiS annat än på så sätt att Kemikalieinspektionen föreslås ingå i NADiS. Folkhälsomyndigheten bedöms inte få en ökad arbetsbörda på grund av förslaget.

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen är i dag inte medlem i NADiS men har enligt uppgift deltagit vid ett möte. Deltagandet i NADiS kan innebära en viss ökad arbetsbelastning och därmed en kostnadsökning men kommer också att tillföra kunskap och möjligheter till samverkan med andra myndigheter. Utredningen bedömer dock inte att Kemikalieinspektionen behöver tilldelas mer resurser på grund av förslaget.

Här bör dock tilläggas följande. Utredningen har avseende tillfälliga försäljningsförbud gjort bedömningen att Kemikalieinspektionen har en viktig roll att spela som tillsynsmyndighet enligt produktssäkerhetslagen. Kemikalieinspektionen kan för detta arbete komma att behöva utökade resurser.

Ekonomiska konsekvenser

Folkhälsomyndigheten föreslås av utredningen få mer omfattande arbetsuppgifter. Antalet substanser som ska bevakas och utredas kommer att öka då även substanser som *kan antas* medföra fara för människors liv eller hälsa ska bevakas och utredas. Även ett omfattande omklassificeringsarbete av substanser föreslås. Vidare föreslås ett utvecklat samarbete med andra myndigheter och en formalisering av NADiS.

Själva utredningsarbetet för klassificering bedöms i dag motsvara två heltidstjänster. Övriga närliggande arbetsuppgifter t.ex. tillståndsgivning av vissa hälsofarliga varor, sakkunnigutlåtanden enligt förstörandelagen, tillsynsverksamhet, statistikrapportering, samordning av NADiS, rapportering till European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) och arbete med EU:s Early Warning System (EWS) inkluderas inte i den beräkningen. Folkhälsomyndigheten har inget eget laboratorium för analyser av nya psykoaktiva substanser utan har ett samarbete med Nationellt forensiskt centrum (NFC).

En uppskattning är att de utökade arbetsuppgifterna, och volymerna, motsvarar cirka fyra årsarbetskrafter utöver nuvarande. Utöver detta behövs vissa resurser för att täcka behov av tillgång till kompletterande litteraturlagrar, analyser m.m. Bedömningen är att detta, inklusive de föreslagna utökade fyra årsarbetskrafterna,

motsvarar 5–6 miljoner kronor årligen. För att verksamheten ska kunna utvecklas och kompetens säkras krävs att denna utökade finansiering är långsiktig.

15.4.4 Inköp av substanser under annan identitet

Bedömning: Förslaget bör leda till en effektiviserad klassificeringsprocess på så sätt att myndigheterna får snabbare tillgång till substanser som behöver utredas för klassificering.

Förslaget innebär viss ökad arbetsbörda för Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket och Polismyndigheten.

Förslaget kan medföra vissa kostnadsökningar för Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket och Polismyndigheten.

Förslag

Utredningen föreslår en författningsreglerad möjlighet för Polismyndigheten att på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket köpa in varor, som kan behöva regleras enligt lagen (1982:860) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollagen) eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Inköpen föreslås kunna ske under annan identitet. Syftet med inköpen ska vara att analysera varorna.

Konsekvenser

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten ska ge Polismyndigheten uppdrag att köpa in varor som kan behöva regleras enligt narkotikakontrollagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Inför dessa uppdrag måste Folkhälsomyndigheten arbeta med omvärldsbevakning för att avgöra vilka varor som ska köpas in. Inköpen av misstänkt farliga substanser bör underlätta Folkhälsomyndighetens utredningsarbete.

Utredningens bedömning är att inköp av substanser visserligen medför en viss arbetsökning för Folkhälsomyndigheten men att den effektivisering som förslaget innebär kompenserar detta varför

inga ytterligare resurser behöver tilldelas myndigheten med anledning av förslaget. Utredningen bedömer att den ökade resurstilldelning som angetts ovan i samband med effektiviseringen av klassificeringsprocessen täcker även arbetet med inköpen.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket ska ge Polismyndigheten uppdrag att köpa in varor som kan behöva regleras enligt narkotikakontrollagen. Inför dessa uppdrag måste Läkemedelsverket arbeta med omvärldsbevakning för att avgöra vilka varor som ska köpas in. Inköpen av misstänkt farliga substanser bör underlätta Läkemedelsverkets utredningsarbete.

Utredningens bedömning är att inköp av substanser visserligen medför en viss arbetsökning för Läkemedelsverket men att den effektivisering som förslaget innebär kompenserar detta varför inga ytterligare resurser behöver tilldelas myndigheten med anledning av förslaget.

Polismyndigheten

Polismyndigheten får enligt utredningens förslag i uppdrag att genomföra inköp under annan identitet. Detta kommer att innebära en ökad arbetsbörda för i första hand NFC som kommer att ha huvudansvaret för att administrera inköpen inom Polismyndigheten samt att analysera och genomföra strukturutredningar av de substanser som köps in. Även andra delar av Polismyndigheten som t.ex. Nationella Operativa Avdelningen (NOA) kommer att få en viss ökad arbetsbörda avseende själva genomförandet av inköpsuppdragen samt kostnader för själva inköpen. Utredningen bedömer att Polismyndigheten behöver ökade resurser för detta.

Övriga intressenter

Förslaget innebär att de statliga laboratorier som analyserar substanser för klassificering får en ökad tillgång till substanser som behöver utredas. Detta är en fördel då det i dag är svårt att få tag på

referenssubstanser att använda vid analyser. Dessa finns inte alltid kommersiellt tillgängliga hos kvalitetssäkrade företag. Strukturutredningar kommer också kunna göras på fler substanser i ett tidigare skede.

Förslaget kan innebära en viss ökning av arbetsbördan då fler substanser ska analyseras. Den effektivitetsvinst som uppkommer då referenssubstanser kan erhållas enklare samt strukturutredningar kan göras i fler fall kommer dock, enligt utredningens mening, att kompensera detta. Utredningen bedömer därför att de aktuella laboratorierna inte kommer att behöva mer resurser med anledning av förslaget.

Ekonomiska konsekvenser

Polismyndigheten föreslås av utredningen bli ansvarig för att genomföra inköp under annan identitet på uppdrag av Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket. Detta innebär att NFC får ytterligare arbetsuppgifter. Även andra delar av Polismyndigheten som NOA påverkas.

Utredningen bedömer att NFC, för arbete med inköp under annan identitet och distribuering av referenssubstanser, kommer att behöva ytterligare en årsarbetskraft. Detta innebär en kostnad om cirka 1,3 miljoner kronor per år.

Utredningen bedömer att Polismyndigheten i övrigt kommer att behöva ytterligare en årsarbetskraft för att genomföra inköpen. Till detta kommer också en del omkostnader. Sammantaget innebär detta en kostnad om cirka 1,5 miljoner kronor per år.

15.4.5 Regleringen av cannabis

Bedömning: Förslaget leder till att hantering av industrihampa blir olagligt i flera situationer än i dag. Förslaget leder också till att det i vissa fall blir enklare att bevisa brott bestående i innehav av droghampa.

Tidskrävande och kostsamma analyser kan därmed undvikas, samtidigt som antalet förundersökningar och lagföring i samband med aktuella brott kan öka.

Förslaget kan medföra en något ökad arbetsbelastning och ökade kostnader för Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna.

Förslaget

Utredningen föreslår att undantaget från narkotikadefinitionen avseende industrihampa, i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika, ska justeras så att det, förutom dagens krav på att det ska vara fråga om av viss hampsort som odlas efter att ansökan om direktstöd har lämnats in till behörig myndighet, också ska krävas att det rör sig om en behörig hantering av hampan.

Konsekvenser

Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten

Förslaget leder till att hantering av industrihampa blir olagligt i fler situationer än i dag. Förslaget leder också till att det i vissa fall blir enklare att bevisa brott bestående i innehav av droghampa. Omständigheterna kring hanteringen av hampa får en ökad relevans, vilket i vissa fall leder till ett minskat behov av att genomföra fördjupade analyser av materialet. Tidskrävande och kostsamma analyser kan därmed undvikas.

Samtidigt leder förslaget till att antalet förundersökningar kan komma att öka.

Utredningen bedömer sammantaget att Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten inte behöver tilldelas mer resurser på grund av förslaget.

De allmänna domstolarna

Att antalet förundersökningar kan komma att öka, både avseende hantering av industrihampa och droghampa, kan leda till att de allmänna domstolarna kommer att döma i fler sådana brott.

Utredningen bedömer dock att de allmänna domstolarna inte behöver tilldelas mer resurser på grund av förslaget.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att förslaget inte har några ekonomiska konsekvenser.

15.5 Finansiering

Bland de föreslagna förändringarna är det framför allt förslagen om en tidigarelagd möjlighet till klassificering av substanser som hälsofarliga varor, ett mer intensivt arbete med utredning och omklassificering samt inköp av substanser som kan beräknas medföra ökade kostnader. Såväl dessa förslag som flera av de övriga förslagen syftar dock till att göra klassificeringsprocessen mer effektiv. Det är utredningens uppfattning att förslagen sammantaget bör leda till ett minskat utbud av nya psykoaktiva substanser vilket i sin tur bör innebära en minskad konsumtion av dessa substanser och därmed en förbättrad folkhälsa. Detta innebär minskade kostnader för samhället, bl.a. för missbruksvården. Genom proaktiva åtgärder kan alltså kostnaderna för reaktiva åtgärder förhoppningsvis minska. Förslagen kommer också att innebära en effektivisering av berörda myndigheters samverkan, vilket leder till tids- och arbetsvinster.

Kostnadsvinsterna som uppstår bör kunna finansiera de ökade kostnaderna om cirka 9 miljoner kronor per år i ökade resurser för Folkhälsomyndigheten och Polismyndigheten. Som framgått ovan kan kostnaderna som en person med ett aktivt missbruk årligen orsakar beräknas uppgå till över 1 miljon kronor per år, beroende på kön och typ av missbruk. En jämförelse med detta räkneexempel visar att det är tillräckligt att ett fåtal personer kan förhindras fastna i ett missbruk genom de föreslagna ändringarna, för att de ska vara finansierade. Utredningens bedömning är dock att förslagen kommer att

påverka fler än ett fåtal personer. Av särskild vikt är förstås att förslagen kan leda till att liv räddas och att lidande undviks.

Det är svårt att göra några beräkningar av de kostnadsmässiga konsekvenserna för berörda myndigheter, utöver Folkhälsomyndigheten och Polismyndigheten, eftersom det inte på förhand går att avgöra hur stor effekt förslagen kommer att få. Utredningen bedömer dock att eventuella merkostnader för Tullverket, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna bör kunna hanteras inom befintliga anslagsramar. Samma sak gäller för eventuella övriga merkostnader för Polismyndigheten utöver de som avser inköp under annan identitet.

15.6 Brottslighet och brottsförebyggande arbete

De senaste fem åren har lagförts över 49 000 brott mot narkotikastrafflagen, lagen om straff för smuggling och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor i snitt.¹⁶

Förslagen kan tänkas påverka antalet tillfällen till brott, genom att fler substanser kommer att vara olagliga att hantera. Samtidigt kriminaliseras i större utsträckning sådana beteenden som av många anses vara klandervärda, vilket kan bidra till att samhället känns tryggare.

Förslaget om regleringen avseende vissa hälsofarliga varor innebär att klassificerade substanser alltjämt ska uppräknas individuellt. Förslaget försvårar därmed, till skillnad från alternativet generiska definitioner, utrymmet för bortförklaringar om man inte visste om att en substans hade sådana egenskaper att den var olaglig. Det är alltså fråga om en reglering som är enkel att följa.

Förslaget försvårar även uppstart och bedrivande av verksamheter som inriktar sig på att sälja lagliga substanser. Genom att försvåra sådana verksamheter förhindrar man även att nya substanser etablerar sig på den svenska marknaden. På så sätt minskar riskerna för att brottsliga verksamheter tar över kundkretsen när en substans blir olaglig.

¹⁶ I statistiken från Brottsförebyggande rådet ingår åtalsunderlåtelse, strafförelägganden och domslut.

15.7 Effekter för företag

En mer effektiv klassificering av substanser innebär att tillstånd för att hantera substanser krävs i fler situationer och att fler substanser omfattas av tillsyn. Detta innebär ett ökat administrativt arbete både för små och stora företag som hanterar sådana substanser.

Här ska påpekas att förslagen i första hand avser att möjliggöra klassificering av sådana substanser som är skadliga och som i princip saknar några mer allmänna användningsområden. Det är därmed få seriösa aktörer som påverkas av förslagen.

Oseriösa aktörer påverkas i stor utsträckning av förslagen, eftersom det blir svårare och mindre lönsamt för dessa att ägna sig åt sådana verksamheter. Det är vanligtvis fråga om små företag, med ett fåtal anställda. Att försvåra för sådana verksamheter är också syftet med utredningens förslag.

Avseende seriösa aktörer konstaterar utredningen följande. Folkhälsomyndigheten meddelar cirka 50 tillstånd per år för hälsofarliga varor. Tillstånden har en giltighetstid på ett år. Tillstånden avser i huvudsak gummi- och plastindustrin, sprängämnestillverkning, lösningsmedel/rengöring i industriprocesser och färgtillverkning, samt forskning och laboratorieanalys.

I den mån seriösa aktörer hanterar sådana substanser som kan komma att klassificeras genom utredningens förslag, är det med största sannolikhet sådana som skulle ha blivit klassificerade även utan föreslagna ändringar, om än i ett senare skede. Det är alltså i huvudsak fråga om att tidigarelägga en klassificering.

Tillståndsförfarandet är inte förenat med några avgifter för företagen, och den nya kategori av hälsofarliga varor som föreslås ansluter till det befintliga systemet. Det är således inte nödvändigt för företag som i dag hanterar hälsofarliga varor att t.ex. internt utbilda personal eller införa nya rutiner för att ansöka om tillstånd för den nya kategorin av hälsofarliga varor. Eftersom tillståndskraven, enligt förslaget, skiljer sig åt avseende innehav av de två kategorierna av hälsofarliga varor måste företagen kontrollera vilket krav som gäller för respektive substans de önskar hantera.

Administrativa bördor är generellt mer kännbara för små företag jämfört med stora. Likaså kan administrativa kostnader drabba små företag i större utsträckning. Detta är inte något som kan beaktas i detta sammanhang.

Avslutningsvis bör framhållas att utredningens förslag har betydligt mindre långtgående effekter för företag jämfört med om en generisk klassificering skulle införas. Som framgår av kapitel 8 är generiska definitioner förenade med en stor osäkerhet avseende substansers rättsliga status. Ett sådan osäker ordning skulle troligtvis påverka företag i hög uträkning.

15.8 Kommunal självstyrelse, integration och jämställdhet

Utredningen bedömer att den kommunala självstyrelsen, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen och jämställdheten mellan män och kvinnor inte påverkas av förslagen.

15.9 Förenlighet med EU-rätten

Utredningen bedömer att förslagen inte påverkar Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen. De lämnade förslagens förenlighet med EU-rätten har behandlats i samband med redogörelsen av förslagen.

De flesta föreslagna ändringarna i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt i bilagan till narkotikakontrollagen utgör sådana tekniska föreskrifter som ska anmälas 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).

16 Författningskommentar

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

11 a §

*Polismyndigheten får, på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läke-
medelsverket, 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.*

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten för Polismyndigheten att, på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läke-
medelsverket, och under annan identitet köpa in varor som kan behöva regleras enligt lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 11.9.

Förslaget innebär att Polismyndigheten får en lagstadgad rätt att köpa in varor under annan identitet. Det är Folkhälsomyndigheten eller Läke-
medelsverket som ger uppdrag åt Polismyndigheten att göra inköpen. 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.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 januari 2018.

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

1 §

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om på vilka varor lagen är tillämplig. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.2–9.3.5.

Första stycket ändras genom att en ny kategori varor som lagen är tillämplig på förs in i en ny punkt 2. I övrigt har endast språkliga ändringar gjorts.

Ändringen innebär att det blir möjligt att klassificera substanser som hälsofarliga varor i ett tidigare skede än hittills. Ändringen innebär också att det som föreskrivs om klassificerade hälsofarliga varor även omfattar den nya kategorin av hälsofarliga varor, om inte annat föreskrivs.

Med kriteriet *”kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa”* avses att varan inte måste vara konstaterat hälsofarlig. Det räcker med ett antagande om att varan medför sådan fara. Regleringen av en substans som hälsofarlig vara kan alltså ske utan avvaktan på en fullständig utredning, när det är motiverat utifrån det rådande kunskapsläget. Även om det är fråga om ett antagande om fara, ska det finnas en konkret omständighet som objektivt sett talar för att så är fallet. Vad antagandet om fara baseras på kan variera från fall till fall eftersom det finns en stor variation och mångfald bland de varor som kan regleras med stöd av andra punkten. Omständlig-

heter av betydelse är t.ex. att det är fråga om en substans där man eftersträvat likhet med en klassificerad substans genom att den kemiska strukturen till betydande del motsvarar den hos redan klassificerad narkotika eller hälsofarlig vara. Exempel på andra omständigheter av betydelse är hur substansen marknadsförs, vilka data som finns från t.ex. sjukvård, Giftinformationscentralen m.fl., hur substansen omtalas i drogforum på internet, m.m. Att en substans har anmälts till EU:s Early Warning System (EWS) kan också tala för att den kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa, liksom att substansen är reglerad i andra länder. Det är inte en förutsättning för reglering att Folkhälsomyndigheten har tillgång till substansen och kan göra en fullständig utredning av den.

Om kunskapen om en klassificerad substans förändras på så sätt att skäl för klassificering som hälsofarlig vara inte längre finns ska substansen tas bort från regleringen omedelbart.

I *andra stycket* har endast en språklig modernisering gjorts.

3 §

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. *innehåses i överlåtelsesyfte.*

Varor som avses i 1 § 1 får inte heller i annat syfte än det som avses i första stycket 6 innehåses 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*
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 över-

låtelsesyfte, 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. krav på tillstånd för viss hantering av varor som omfattas av lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.6 och 9.3.9.

Första stycket ändras på så sätt att punkt 6 om krav på tillstånd för innehav av hälsofarliga varor justeras till att avse innehav i överlåtelsesyfte. Med innehav i överlåtelsesyfte avses att varan är avsedd att överlåtas. Det är tillräckligt att en viss del av innehavet är avsett att överlåtas. Överlåtelsesyfte får anses föreligga oberoende av i vilken mängd eller i vilka former överlåtelse är avsedd att ske. Exempel på omständigheter som tyder på ett överlåtelsesyfte kan vara att det rör sig om en stor mängd hälsofarliga varor eller att varorna är omförpackade i olika doser.

Tillståndskravet för all hantering i första stycket gäller för samtliga varor som avses i denna lag, dvs. både för varor som avses i 1 § 1 och 2.

Andra stycket kompletterar första stycket 6 beträffande innehav av hälsofarliga varor som avses i 1 § 1. Kompletteringen innebär att alla typer av innehav av varor som avses i 1 § 1 alltså kräver tillstånd. Det krav på tillstånd för innehav som tidigare föreskrevs i första stycket 6 framgår numera av första stycket 6 tillsammans med andra stycket. Ändringarna i första och andra stycket är alltså delvis av språklig karaktär.

Tredje och fjärde stycket motsvarar det som tidigare var andra och tredje stycket. Styckena är oförändrade till sina innehåll.

Femte stycket motsvarar det som tidigare var fjärde stycket. Den föreskrivna möjligheten att meddela föreskrifter och undantag från kravet på tillstånd för bl.a. innehav avser både sådana innehav som avses i första stycket 6 och andra stycket.

Sjätte stycket motsvarar det som tidigare var femte stycket. Stycket är oförändrat till sitt innehåll.

3 a §

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 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om dokumentationsskyldighet för den som hanterar varor som omfattas av lagen.

Ändringarna innebär att kravet på dokumentation anpassas till de justeringar som gjorts avseende kravet på tillstånd för hantering av hälsofarliga varor.

3 b §

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för den som hanterar varor som omfattas av lagen att på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange substansens namn.

Ändringarna innebär att kravet på märkning, eller att på annat sätt ange substansen namn, anpassas till de justeringar som gjorts avseende kravet på tillstånd för hantering av hälsofarliga varor.

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 överlåtelssyfte, utbudande till försäljning eller innehav i överlåtelssyfte 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. 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenheter enligt lagen.

Första stycket är oförändrat.

Andra stycket innebär att tillsynsmyndighetens befogenheter anpassas till de justeringar som gjorts avseende kravet på tillstånd för hantering av hälsofarliga varor. Vidare tas styckets andra mening bort då den har samma innebörd som styckets första mening.

Tredje, fjärde, femte och sjätte stycket är oförändrade.

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.

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten för Polismyndigheten att, på uppdrag av Folkhälsomyndigheten, och under annan identitet köpa in varor som kan behöva regleras enligt lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 11.9.

Förslaget innebär att Polismyndigheten får en lagstadgad rätt att köpa in varor under annan identitet. 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. 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.

4 §

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.

Paragrafen innehåller ansvarsbestämmelser för den som bryter mot bestämmelserna om tillstånd. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.6.

Första stycket ändras på så sätt att även den som av grov oaktsamhet utan tillstånd hanterar hälsofarliga varor på sätt som anges i 3 § första stycket 2–6 kan dömas till ansvar. Vidare har stycket anpassats till ändringarna i 3 §.

Ändringarna innebär att både uppsåtlig och grovt oaktsam hantering av hälsofarliga varor i strid med tillståndsplikten är straffbar i de flesta fall. För att grov oaktsamhet ska föreligga krävs 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 med grov oaktsamhet ska ställas samma krav på oaktsamhet som avses i 3 a § narkotikastrafflagen (1968:64).

Den som i strid med tillståndsplikten, i annat syfte än i överlåtelsetyfte, innehar hälsofarliga varor som avses i 1 § 1 kan dömas till ansvar endast om uppsåt föreligger. Skillnaden i kravet på uppsåt respektive grov oaktsamhet för de olika varianterna av innehav motsvarar den systematik som finns i narkotikalagstiftningen, där endast mer kvalificerade innehav kan medföra straffansvar genom grov oaktsamhet.

Andra och tredje stycket är oförändrade.

6 §

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av tillsynsmyndighetens beslut att meddela tillstånd eller att återkalla tillstånd.

Första stycket ändras språkligt för att tydliggöra att det är tillsynsmyndighetens beslut som avses. Stycket justeras också avseende hänvisningarna till 3 §.

Andra stycket är oförändrat.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 januari 2018.

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

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.

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse om sekretess för uppgifter om uppdrag om inköp enligt 11 a § lagen om kontroll av narkotika eller 3 e § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Förslaget behandlas i avsnitt 11.9.4.

Förslaget innebär att det ska vara möjligt att sekretessbelägga uppgifter om innehållet i uppdrag om inköp som Folkhälsomyndigheten respektive Läkemedelsverket ger till Polismyndigheten. Det ska inte vara möjligt att sekretessbelägga att det över huvud taget finns ett uppdrag om inköp.

Sekretess ska endast gälla om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om uppgiften röjs. Detta är t.ex. fallet då ett inköp planeras från en viss hemsida av en specifik substans och man då kan befara 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 medan andra substanser skickas till övriga köpare.

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

2 §

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,*
- 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.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka substanser som omfattas av lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.11.

Paragrafen ändras på så sätt att en fjärde punkt införs genom vilken varor, som har förklarats som hälsofarliga varor med stöd av 1 § 2 lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, förklaras omfattas av lagen. Ändringen är motiverad mot bakgrund av de ändringar som gjorts i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Ändringarna i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor innebär att innehav av en substans klassificerad som hälsofarlig vara kan vara lagligt i en situation och olagligt i annan, beroende på i vilket syfte innehavet ägt rum. Den fjärde punkten införs därför i lagen om förstörande av vissa hälsofarliga substanser för att lagen ska kunna tillämpas på klassificerade substanser som innehas lagligt.

Förslaget innebär att lagen inte ska tillämpas på sådana varor som avses i punkt 4 om bestämmelsen om beslag och förverkande i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor är tillämplig. Om ett innehav av en klassificerad substans är olagligt kan bestämmelserna om beslag och förverkande tillämpas. I dessa situationer ska lagen om förstörande av vissa hälsofarliga substanser inte tillämpas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 januari 2018.

17 Ikraftträdande m.m.

Förslag: Alla lag- och förordningsförslag ska träda i kraft senast den 1 januari 2018.

Alla lag- och förordningsförslag bör träda i kraft så snart som möjligt. Utvecklingen av marknaden för nya psykoaktiva substanser visar inga tecken på att mattas av och det är viktigt att berörda myndigheter får ytterligare verktyg. Med hänsyn härtill bör lagändringarna träda i kraft senast den 1 januari 2018. Utredningen har i detta beaktat att Sverige måste anmäla vissa av de föreslagna ändringarna i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor till Europeiska kommissionen.

I fråga om övergångsbestämmelser för de lagändringar som föreslås har utredningen inte ansett att sådana är behövliga.

När det gäller straffrättslig lagstiftning är 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP) generellt tillämplig om inte något annat har föreskrivits beträffande viss författning. I bestämmelsen framgår att ingen må dömas för gärning, för vilken ej var stadgat straff när den begicks. Vidare anges att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Detta gäller dock inte när fråga är om gärning som under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda förhållanden. Någon annan övergångsbestämmelse än denna är inte nödvändig för de förslag som utredningen lämnar.

Referenser

Offentligt tryck

- Ds 1997:70, *Kontroll av syntetiska droger*
- Ds 2014:30, *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet*
- Proposition 1975/76:160, *Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*
- Proposition 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen*
- Proposition 1982/83:141, *Om ändringar i narkotikastrafflagen*
- Proposition 1983/84:111, *Med förslag till polislag m.m.*
- Proposition 1990/91:199, *Om förbud mot vissa dopningsmedel*
- Proposition 1993/94:130, *Ändringar i brottsbalken m.m. (ansvarsfrihetsgrunder m.m.)*
- Proposition 1993/94:151, *Rättssäkerhet vid beskattningen*
- Proposition 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*
- Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk*
- Proposition 1997/98:80, *Lag om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga*
- Proposition 1997/98:183, *Kontroll av syntetiska droger m.m.*
- Proposition 2003/04:121, *Ny produktsäkerhetslag*
- Proposition 2004/05:127, *Vissa lagändringar beträffande hälsofarliga varor och narkotikaprekursorer*
- Proposition 2004/05:76, *Kriminalvården – en myndighet*
- Proposition 2006/07:80, *Bidragsbrottslag*
- Proposition 2009/10:211, *Sanktioner för överträdelser av nya EU-regler om kemikalier*

- Proposition 2010/11:4, *En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning*
- Proposition 2010/11:47, *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*
- Proposition 2013/14:56, *Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel*
- Proposition 2013/14:237, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*
- Proposition 2015/16:157, *Elektroniskt kungörande av författningar*
- Regeringens skrivelse 2015/16:86, *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020*
- Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2015. Socialdepartementet.
- SOU 1982:63, *Polislag*
- SOU 1992:61, *Ett reformerat åklagarväsende*
- SOU 1993:62, *Rättssäkerheten vid beskattningen*
- SOU 2000:126, *Vägvalet – den narkotikapolitiska utmaningen*
- SOU 2003:74, *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen*
- SOU 2006:58, *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*
- SOU 2008:120, *Bättre kontroll av missbruksmedel. En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.*
- SOU 2010:103, *Särskilda spaningsmetoder*
- SOU 2011:6, *Missbruket, Kunskapen, Vården*
- SOU 2011:66, *Sveriges internationella engagemang på narkotikaområdet*
- SOU 2013:38, *Vad bör straffas?*
- SOU 2014:76, *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*
- SOU 2015:103, *Ökat straffrättsligt skydd för transpersoner*
- SOU 2016:54, *Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle*

Utländskt offentligt tryck

Danmark

Forslag til *Lov om ændring af lov om euforiserende stoffer (Gruppenvis forbud mod euforiserende stoffer)*, 2011/1 LSF 53, (Fremsat den 30. november 2011 af ministern for sundhed och forebyggelse).

Finland

RP 327/2014 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av narkotikalagen och strafflagen*

Norge

Höringsnotat, *Ny narkotikaforskrift, endret dopingforskrift § 1 och endret legemiddellov § 23*

Övrig litteratur

Agardh, Emilie, Boman, Ulrika & Allebeck, Peter (2014). *Hur stor del av Sveriges sjukdomsburda orsakas av alkohol, narkotika och tobaksrökning? Kartläggning utifrån "DALY-metoden" 1990–2010*, Institutionen för Folkhälsovetenskap, Karolinska Institutet. Cit: Agardh, Boman & Allebeck (2014).

Andersson, Malou, Asp, Petter, Claréus Swenson, Per, Hempel, Anna, Kankaanpää, Emelie, Lundqvist, Karin, Salomonsson, Ida & Zanetti, Fredrik (2012). *Narkotikabrotten: en kommentar till de centrala bestämmelserna om narkotikabrott*, Uppsala, Iustus. Cit: Andersson et al. (2012).

Asp, Petter, Ulväng, Magnus & Jareborg, Nils (2013). *Kriminalrättens grunder*, Uppsala, Iustus Förlag, 2 uppl. Cit: Asp, Ulväng & Jareborg (2013).

Beck, Olof, Helander, Anders, Hultén, Peter & Hägerkvist, Robert (2011). *STRIDA i kampen mot (o)lagliga Internetdroger*, Läkartidningen 2011-07-05 nummer 45. Cit: Beck et al. (2011).

- Beck, Olof, Bäckberg, Matilda, Helander, Anders, Hultén, Peter & Al-Saffar, Yasir (2014). *Detection of new psychoactive substances use among emergency room patients: Results from the Swedish STRIDA project*, Forensic Science International 243 (2014) 23–29. Cit: Beck et al. (2014).
- Beyer, Claes (1990). *Rättssäkerhet – en formsak*, Juridisk tidskrift 1990/1991, s. 389–402. Cit: Beyer (1990).
- Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, (2007). *Förvaltningsrättens grunder*, Stockholm, Norstedts Juridik AB, 2 uppl. Cit: Bohlin & Warnling-Nerep (2007).
- Brottsförebyggande rådet (1982). *Narkotikabrottsligheten*, BRÅ PM 1982:2. Cit: BRÅ (1982).
- Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2013). *Ungdomar som använder nättdroger – vilka är de?*, CAN Rapport 137. Cit: CAN (2013).
- Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2015). *Skolelevernas drogvanor 2015*, CAN Rapport 154. Cit: CAN (2015).
- Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2016). *Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2015*, CAN Rapport 156. Cit: CAN (2016).
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2007). *Hallucinogena svampar: Hur ska vi hantera problemet med naturligt förekommande substanser i ett informations-sambälle?*, Fokus på narkotika. Cit: EMCDDA (2007).
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2015). *Europeisk narkotikarapport 2015. Trender och utveckling*. Cit: EMCDDA (2015 a).
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2015). *New Psychoactive substances in Europe. An update from the EU Early Warning System*. Cit: EMCDDA (2015 b)
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2016). *Europeisk narkotikarapport 2016. Trender och utveckling*. Cit: EMCDDA (2016 a).
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction och Europol (2016). *EU Drug Markets Report. In-depth Analysis*. Cit: EMCDDA (2016 b).

- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2016). *Synthetic cannabinoids in Europe*. Cit: EMCDDA (2016 c).
- European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (2011). *The 2011 ESPAD Report*. Cit: ESPAD (2011).
- Feychting, Karin & Lindeman, Erik (2015). *MDPV ny missbruksdrog som kommit för att stanna?* Läkartidningen 2015:112:DHLF. Cit: Feychting & Lindeman (2015).
- Fitger, Peter (2014). *Rättegångsbalken*, Stockholm, Norstedts Juridik. Cit: Fitger (2014).
- Hakkarainen, Pekka, Houborg, Esben, Jääskeläinen, Marke, Melberg, Hans Olav, Ramstedt, Mats, Rosenqvist, Pia & Skretting, Astrid (2011). *Measuring the harm of illicit drug use on friends and family*, *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, Vol 28 2011. Cit: Melberg et al. (2011).
- Hammer Pettersen, Louise, Personne, Mark & Westerbergh, Jenny (2014), »Spice« – syntetiska kannabinoider med riskabla effekter. Läkartidningen, 2014;111:C7SC. Cit: Hammer Pettersen, Personne & Westerbergh (2014).
- Hartelius, Jonas (2007). *En kompletterande, verkansbaserad definition av narkotika*, *Svensk Juristtidning* 2007 s.204. Cit: Hartelius (2007).
- Johansson, Lena & von Wachenfelt, MariAnne (2006). *Utvinning av THC från ”fiberhampa”*, Droganalyssektionen, Statens kriminaltekniska laboratorium, 2006:1. Cit: Johansson & von Wachenfelt (2006).
- Kemikalieinspektionen (2016). *Tillsyns- och marknadskontrollplan 2016*. Cit: Kemikalieinspektionen (2016).
- Landberg, Jonas, Ramstedt, Mats, Raninen, Jonas & Sundin, Erica (2014). *ANDT-bruket och dess negativa konsekvenser i den svenska befolkningen 2013 – en studie med fokus på missbruk och beroende samt problem för andra än brukaren relaterat till alkohol, narkotika, dopning och tobak*, Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem (STAD), Karolinska institutet, Rapport nr 55. Cit: Ramstedt et al. (2014).
- Ledberg, Anders (2015). *The interest in eight new psychoactive substances before and after scheduling*. *Drug Alcohol Depend.* 152:73-8. Cit: Ledberg (2015).

- Leijonhufvud, Madeleine, Wennberg, Suzanne & Ågren, Jack (2015), *Straffansvar*, Stockholm, Norstedts Juridik, 9 uppl. Cit: Leijonhufvud, Wennberg & Ågren (2015).
- Nilsson, Ingvar & Wadeskog, Anders (2008). *Varje drogfri dag en framgång – socioekonomiskt bokslut för Metadonprogrammet i Stockholm*. Cit: Nilsson & Wadeskog (2008).
- Nutek (2006). *Det sociala företaget och samhället. Socioekonomiska bokslut för vägen ut! Kooperativen och Basta Arbetskooperativ*, R2006:26, Nutek, Stockholm. Cit: Nutek (2006).
- Pompidou Group (2013). *Drug related cybercrime and associated use of the internet. Overview, analysis and possible actions by the Pompidou Group*. Cit: Pompidou Group (2013).
- Socialstyrelsen (2016). *Narkotikarelaterade dödsfall. En analys av 2014 års dödsfall och utveckling av den officiella statistiken*. Cit: Socialstyrelsen (2016).
- Solomon, T.W. Graham (1997). *Fundamentals of organic chemistry*, John Wiley & Sons Inc, 5 uppl. Cit: Solomon (1997).
- StAAF, Annika & Zanderin, Lars (2011), *Förvaltningsrätt*, Solna, Liber, 3 uppl. Cit: StAAF & Zanderin (2011).
- Statskontoret (2015). *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*, 2015:9. Cit: Statskontoret (2015).
- Sterzel, Fredrik (2012). *Legalitetsprincipen i*: Marcusson, Lena (red), *Offentlighetsprinciper*, Uppsala, Iustus förlag, 2 uppl. Cit: Sterzel (2012).
- Svenska Carnegieinstitutet (2015). *Narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor*. Cit: Svenska Carnegieinstitutet (2015).
- UK Home Office (2014). *New psychoactive substances review: report of the expert panel*. Cit: UK Home Office (2014 a)
- UK Home Office (2014). *Low THC Cannabis (Industrial Hemp) Licensing Factsheet*. Cit: UK Home Office (2014 b)
- UK Home Office (2016). *Explanatory notes. Psychoactive Substances Act 2016*. Cit: UK Home Office (2016).
- Ulväng, Magnus (2007). *Brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet – vad är det som har hänt och vad skall vi göra?*, Svensk Juristtidning 2007 s. 1. Cit: Ulväng (2007).

United Nations Office on Drugs and Crime (2013). *The challenge of new psychoactive substances*. Cit: UNODC (2013).

United Nations Office on Drugs and Crime (2015). *World Drug Report 2015*. Cit: UNODC (2015).

Åklagarmyndigheten (2016). *Narkotika – Preparatbeskrivning*, RättsPM 2016:1. Cit: Åklagarmyndigheten (2016).

Dagens Nyheter (2016). *Larmet från Plattan: Heroinister allt yngre*, Marijana Dragic, Dagens Nyheter, 4 juni 2016. Cit: Dagens Nyheter (2016).

Rättsfall m.m.

Högsta domstolen

NJA 1981 s. 519

NJA 1994 s. 480

NJA 1995 s. 219

NJA 1996 s. 478

NJA 1999 s. 485

NJA 2007 s. 219

NJA 2007 s. 1037

NJA 2008 s. 376

NJA 2012 s. 105

NJA 2014 s. 259

Hovrätten för Västra Sverige

B 3206-07 den 7 augusti 2007

B 1013-07 den 30 januari 2008

B 5220-13 den 6 februari 2014

EU-domstolen

C-462/01, *Brottmål mot Ulf Hammarsten*.

C-358/13, *Brottmål mot Markus D.*

C-181/14, *Brottmål mot G.*

C-288/08, *Kemikalieinspektionen mot Nordiska Dental AB.*

Kommittédirektiv 2015:102

Klassificering av nya psykoaktiva substanser

Beslut vid regeringssammanträde den 22 oktober 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en bred översyn av problemen med nya psykoaktiva substanser. Utredningen ska 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.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå åtgärder för att effektivisera klassificeringsprocesserna för narkotika och hälsofarliga varor,
- analysera möjligheterna att klassificera substanser som narkotika eller hälsofarliga varor i grupper i stället för att som i dag klassificera varje substans enskilt,
- utreda möjligheterna att tillfälligt förbjuda försäljning av substanser som kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor,
- se över om det är möjligt och lämpligt att generellt narkotikaklassa växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans, samt
- lämna nödvändiga förslag på författningsändringar.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2016.

Uppdraget att effektivisera klassificeringsprocessen

Bakgrund

Med nya psykoaktiva substanser avses 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. Substanserna sprids vanligen via handel på internet och kallas därför ofta populärt för ”nätdroger”. Spridningen är stor och framför allt ungdomar har insjuknat eller dött då de använt dessa substanser.

Med narkotika förstås enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) 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 på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige tillträtt, eller av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen. För att en substans ska kunna regleras som hälsofarlig vara krävs att den medför fara för människors liv eller hälsa och att den används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Psykoaktiva substanser som inte har harmoniserats på EU-nivå omfattas av den i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) grundläggande principen om fri rörlighet för varor på den inre marknaden. Psykoaktiva substanser kan ha tillåtna användningsområden, t.ex. inom industri eller forskning. Medlemsstaterna kan av t.ex. folkhälsoskäl – med stöd av artikel 36 i EUF-fördraget – begränsa varors fria rörlighet så länge som den nationella, handelshindrande åtgärden inte ger upphov till godtycklig diskriminering och är proportionerlig i förhållande till sitt syfte. I kravet på proportionalitet ligger att åtgärden måste vara lämplig och effektiv för att nå sitt syfte och att handeln inte hindras mer än vad som är absolut nödvändigt. Ett särskilt förfarande inom EU syftar till att undvika att omotiverade och oproportionerliga handelshinder för varor uppstår, direktiv (EU) 2015/1535. Förfarandet innebär att svenska regler som begränsar t.ex. psykoaktiva substansers fria flöde måste anmälas till kommissionen innan de formellt kan beslutas.

Inom EU har man även inrättat ett system för hantering av nya psykoaktiva ämnen. Medlemsstaterna i EU rapporterar till Euro-

peiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) om förekomst av nya psykoaktiva substanser i ett särskilt upprättat system för tidigt varning. EU-systemet innebär att rådet i förlängningen kan fatta beslut om kontrollåtgärder och straffrättsliga påföljder för hela EU-området. Rådets beslut ersätter dock inte medlemsstaternas lagstiftning om nya psykoaktiva substanser. Under 2014 upptäcktes 101 nya psykoaktiva substanser inom EU enligt en rapport från ECNN. Det är en ökning jämfört med året innan och ECNN gör bedömningen att marknaden växer. I syfte att förbättra hanteringen på EU-nivå har kommissionen föreslagit nya regler (COM [2013] 619). Förslaget är föremål för förhandlingar på rådsarbetsgruppsnivå.

När en ny substans ska klassificeras i Sverige, dvs. regleras som narkotika eller hälsofarlig vara, sker det genom att regeringen fattar beslut om att lägga till substansen i en bilaga till förordningen (1992:1558) om kontroll av narkotika eller förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Ett sådant beslut föregås av anmälan till kommissionen i enlighet med det anmälningsförfarande som följer av direktiv (EU) 2015/1535 och grundar sig på ett klassificeringsunderlag från Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket. I Sverige utgör NADiS (Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige) en referensgrupp för framtagandet av sådana underlag. NADiS består av representanter från Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket inklusive Giftinformationscentralen, Livsmedelsverket, Polismyndigheten inklusive Nationellt forensiskt centrum, Rättsmedicinalverket, Tullverket inklusive Tullverkets laboratorium, Beroendevården, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Karolinska universitetslaboratoriet (dopinglaboratoriet och farmakologiska laboratoriet) och Åklagarmyndigheten.

Fram till dess att regeringen fattar beslut om att klassificera en substans som antingen narkotika eller hälsofarlig vara kan den säljas lagligt på den svenska marknaden. Den tid en substans kan säljas lagligt varierar och avgörs ofta av tillgänglig kunskap om substansens hälsoeffekter 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.

Generisk klassificering eller familjeklassificering

I Sverige regleras de substanser som utgör narkotika eller hälsofarliga varor genom en uppräknning av substanserna individuellt. 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.

Frågan om generiska definitioner har varit föremål för utredning tidigare. I mars 1997 tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppgift att bl.a. utreda frågan om kontroll av syntetiska droger och andra farliga ämnen som används i berusningssyfte. Arbetsgruppen fann att övervägande skäl talade emot att då införa generiska definitioner i svensk lagstiftning, men konstaterade att det inte kunde uteslutas att man i framtiden, då ytterligare kunskaper erhållits om drogernas struktur, kunde bli aktuellt att överväga frågan på nytt (Ds 1997:70 s. 101 f.). Regeringen delade arbetsgruppens bedömning (prop. 1997/98:183 s. 35).

Även Narkotikautredningen (S 2006:07) kom fram till att rätts-säkerhetsskäl talade emot att införa generiska definitioner för narkotika och hälsofarliga varor (SOU 2008:120 s. 335).

En generisk definition kan komma att omfatta nya substanser med effekter som inte kunnat förutses. Det är inte uteslutet att någon substans i den generiska gruppen i ett enskilt fall inte uppfyller grunddefinitionen i narkotikastrafflagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Vid en generisk definition kan det därför uppstå fråga om en viss substans ska betraktas som narkotika eller hälsofarlig vara eller inte vilket kan behöva avgöras i domstol.

Generiska definitioner kan därmed ifrågasättas från straffrättslig synpunkt. 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 alltså 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 en risk att en bred generisk definition inte uppfyller detta krav.

Flera medlemsstater i EU har emellertid de senaste åren infört generiska definitioner för att kunna reglera nya substanser snabbt och effektivt. Sverige ligger i framkant när det gäller att upptäcka och rapportera nya substanser till ECNN:s system för tidig varning. Den ökade kunskapen om substansernas struktur och hälsoeffekter samt de senaste årens utveckling på området, som resulterat i att hundratals substanser har klassificerats i Sverige, innebär att regeringen anser att det finns anledning att på nytt överväga om tiden är mogen för att införa generiska klassificeringar av narkotika eller hälsofarliga varor. Detta har också riksdagen gett regeringen till känna (bet. 2014/15:SoU6, rskr. 2014/15:155).

En fördel med en generisk definition är att den skulle kunna omfatta substanser som ännu inte finns på marknaden. Substanserna skulle därmed vara reglerade utan ytterligare regeringsbeslut och laglig försäljning av ersättningssubstanser med liknande kemisk struktur som de som tidigare har reglerats skulle därmed kunna förhindras. Familjeklassificering skulle kunna tillämpas på både narkotika och 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 måste dock också vara träffsäker och bara ta med de substanser som uppfyller kriterierna i lagstiftningen om vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor. Nya psykoaktiva substanser som inte har beroendeframkallande eller euforiserande effekter och inte heller är hälsofarliga men används för att uppnå berusning eller annan påverkan ska inte omfattas av en generisk definition. Vid en alltför bred familjeklassificering som t.ex. gruppen cannabinoider är effektiviteten stor samtidigt som rättssäkerheten riskerar att bli liten.

Enligt nuvarande system finns det möjlighet att ansöka om och få tillstånd för att hantera narkotika och hälsofarliga varor för vissa angivna ändamål. En generisk definition riskerar att göra tillståndsgivningen komplicerad då det kan råda osäkerhet om huruvida en viss substans omfattas av definitionen eller inte. Det bör dock finnas en möjlighet att ansöka om tillstånd för att hantera narkotika och hälsofarliga varor även om ett system där substanser klassificeras i grupper införs. Tillståndsgivningen kan då behöva anpassas till ett sådant system.

Utredaren ska därför

- 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,
- om så är fallet ta fram nödvändiga författningsförslag.

Effektivisera det befintliga systemet

Det befintliga systemet är reaktivt och samtidigt rättssäkert på så sätt att varje substans har blivit utredd innan den regleras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det medför en förutsebarhet för den som vill använda substansen. Då de farmakologiska egenskaperna hos en ny substans tar tid att utreda, blir det dock en viss tidsförlust från det att en substans dyker upp på marknaden till det att den regleras. En effektivisering av det befintliga systemet för klassificering av nya psykoaktiva substanser kan göra systemet snabbare samtidigt som rättssäkerheten behålls.

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att utreda möjligheten att tillfälligt förbjuda försäljning

Försäljningen av nya psykoaktiva substanser sker i stor utsträckning via olika websidor. Verksamheten kan pågå lagligt fram till dess att beslut om klassificering har fattats. Polisman eller tulltjänsteman kan med stöd av lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser omhänderta och efter beslut av åklagare också förstöra substanser som kan komma att av regeringen klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det är inte straffbart att inneha eller försälja dessa substanser.

De nya psykoaktiva substanser som ännu inte har klassificerats och säljs på marknaden kan uppfattas vara mindre farliga än reglerade

substanser. Personer kan handla dessa nya psykoaktiva substanser utan att vara medvetna om de risker som finns vid användningen.

Ett tillfälligt förbud under en utredningsfas har ett signalvärde och indikerar att den aktuella substansen är farlig att använda. Den kan därför bli mindre attraktiv för ungdomar i riskzonen. Flera internetbutiker som säljer ännu icke-klassificerade nya psykoaktiva substanser brukar strax före det att en nya psykoaktiva substanser kriminaliseras rea ut sina inestående lager av substansen. Ett tillfälligt förbud skulle kunna begränsa denna möjlighet.

Tillfälliga förbud att sälja substanser som kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor skulle kunna ge samhället ytterligare möjligheter att begränsa tillgänglighet och marknadsföring av vissa nya psykoaktiva substanser innan en klassificering av substansen har hunnit träda i kraft.

Tillfälliga förbud att sälja substanser kan hindra den fria rörligheten för varor inom EU och således behöva motiveras med stöd av artikel 36 i EUF-fördraget. I de fall ett tillfälligt förbud omfattar varor som lagligen har saluförts i någon av de andra medlemsstaterna kan 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.

Utredaren ska därför

- 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, Läkemedelsverket, Polismyndigheten och Tullverket kan samarbeta kring tillfälliga förbud,
- utreda förenligheten med EU-rätten, särskilt den fria rörligheten för varor och andra EU-rättsliga aspekter som måste beaktas, t.ex. anmälningsförfaranden.

Uppdrag att reglera andra narkotikafrågor

Reglering av cannabis

Odling av cannabis i form av industrihampa tillåts på vissa villkor i Sverige. Tillstånd till detta beviljas av länsstyrelsen. Sådan cannabis undantas från narkotikabegreppet och omfattas i likhet med andra varor av fri rörlighet på den inre marknaden. I rättsfallet NJA 2007 s. 219 kom Högsta domstolen fram till att innehav av industrihampa som hade odlats med tillstånd från länsstyrelsen och som innehafts av en person som tillgripit hampan från odlingen objektivt sett inte var att anse som narkotikabrott.

I bilagan till förordningen om kontroll av narkotika anges bl.a. att hampa som är av viss sort och som odlas efter att ansökan gjorts på föreskrivet sätt m.m. inte ska anses som cannabis. Bestämmelsen har sådan utformning och ordalydelse att den inte kan tolkas så att hampa av detta slag övergår till att klassificeras som cannabis vid sådan befattning med den som inte kan anses höra till själva odlingen. Frågan är om detta är en lämplig ordning eller om sådan cannabis bör omfattas av det straffrättsliga systemet.

Utredaren bör därför

- se över och lämna förslag till hur undantaget från narkotikadefinitionen för industrihampa som odlats i behörig ordning bör utformas.

Reglering av behandlat växtmaterial

Enligt rättspraxis anses inte ett växtmaterial utgöra narkotika enbart för att det innehåller ett ämne som är förklarat som narkotika (se rättsfallen NJA 1995 s. 219 och 2014 s. 259). I de fall där ett växtmaterial inte är förklarat som narkotika omfattas det av den fria rörligheten för varor. En sådan hantering som var aktuell i 2014 års rättsfall – att avlägsna blad, avlägsna bark och mala ned växtmaterial – medförde enligt Högsta domstolen inte heller att materialet kan anses utgöra en beredning enligt definitionen i 1971 års konvention om psykotropa ämnen (psykotropkonventionen, SÖ 1972:42).

Växtmaterial som innehåller ett ämne som är förklarat som narkotika kan emellertid bearbetas och användas för att uppnå de effekter som det narkotiska ämnet i sig skulle ge. Eftersom det nu-

varande systemet innebär att de substanser som har förklarats som narkotika är uttömmande uppräknade i förteckningar måste även växten som sådan förklaras som narkotika för att omfattas av regleringen. Så skedde bl.a. efter Högsta domstolens avgörande 1995 då svampar innehållande vissa narkotikaförklarade ämnen förklarades som narkotika. Det är en ordning som är rättssäker men inte särskilt effektiv. Det kan mot den bakgrunden övervägas om det skulle vara möjligt med en generell reglering av växtmaterial för att undvika att varje växt som innehåller ett narkotiskt ämne behöver regleras separat.

Utredaren ska därför

- se över om det är möjligt och lämpligt att generellt narkotikaklassa växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans, och
- i sådana fall lämna eventuella författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen. När det gäller eventuella kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga ska utredaren föreslå en finansiering. Vidare ska utredaren redogöra för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden liksom förenligheten med EU-rätten. Eventuella författningsförslag ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några länder som är jämförbara med Sverige.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2016.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:64

Tilläggsdirektiv till Utredningen om nätdroger m.m. (S 2015:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2016

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 oktober 2015 kommittédirektiv om klassificering av nya psykoaktiva substanser (dir. 2015:102).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 januari 2017.

(Socialdepartementet)

Effekten av att en substans klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara

Inledning

Denna bilaga syftar till att åskådliggöra effekten av att en substans klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Underlagen för diagrammen nedan har tagits fram av fil. dr Anders Ledberg, Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning.

I diagrammen redogörs för data från tre olika källor avseende samma substans, från en viss tid innan klassificeringen till en viss tid efter klassificeringen. De olika källorna är Tullverkets laboratorium, Rättsmedicinalverket (RMV), och Flashback Forum (Flashback), ett internetforum där bl.a. droger diskuteras. Från Tullverkets laboratorium redovisas mängden beslag av den aktuella substansen (i gram). Här ska påpekas att Tullverket genomförde en kontrolloperation avseende post- och kurirflödet under oktober och november 2015 vilket kan antas ha påverkat myndighetens statistik. RMV:s data visar antalet fall där fynd har gjorts av den aktuella substansen. De data som redovisas avseende Flashback är antalet poster (inlägg) per månad som gjorts i den tråd som behandlar den aktuella substansen.

Utöver detta redovisas också uppgifter från Nationellt forensiskt centrum (NFC). Dessa uppgifter avser antalet beslag av substansen.

Data från de tre myndigheterna har erhållits via de förordnade experterna i utredningen som representerar myndigheterna. Data från Flashback har inhämtats från websidan.

I urvalet av substanser har utredningen valt att redogöra för tre substanser som klassificerades under 2015. Två substanser klassificerades som narkotika och en substans som hälsofarlig vara. Ur-

valet har vidare gjorts med hänsyn bl.a. till vilka substanser som det funnits data för (statistik av detta slag måste ofta tas fram manuellt).

Effekten av att klassificera en substans som narkotika

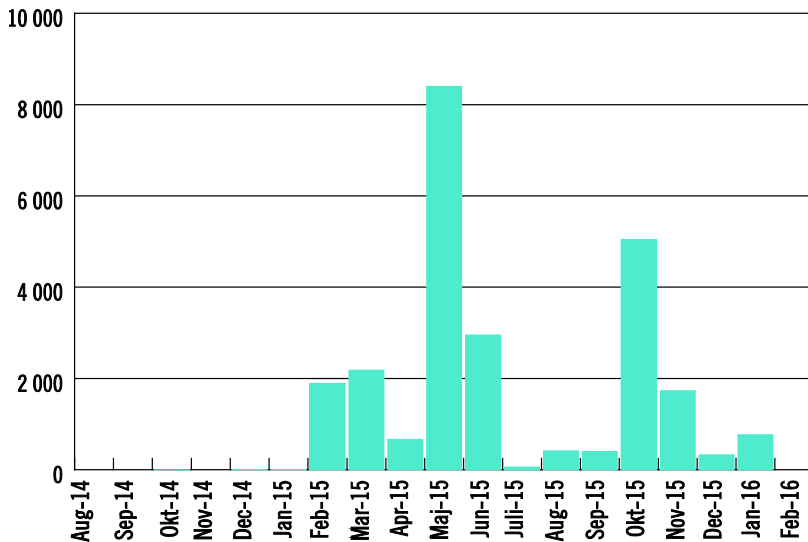
Flubromazolam

Flubromazolam är en ny psykoaktiv substans som ingår i gruppen bensodiazepiner. Den klassificerades som narkotika den 9 juni 2015.

Antalet beslag av substansen hos NFC under 2015 uppgick till 349 varav 168 skedde innan klassificering av substansen, och 181 efter klassificering.

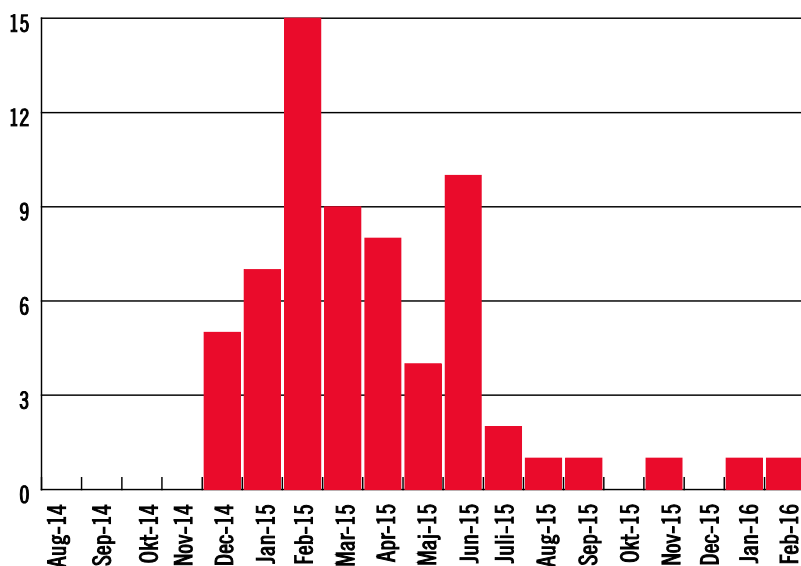
Figur 1 Statistik från Tullverkets laboratorium

Av diagrammet framgår mängden beslag i gram per månad. Tullverket genomförde en kontrolloperation avseende post- och kurirflödet under oktober och november 2015.

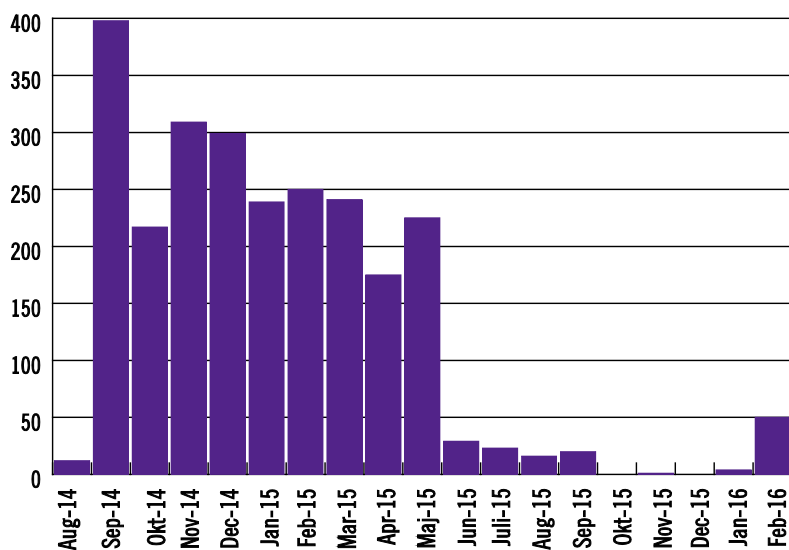


Figur 2 Statistik från Rättsmedicinalverket

Av diagrammet framgår antalet fall per månad där fynd har gjorts.

**Figur 3** Flashback

Av diagrammet framgår antalet poster (inlägg) per månad som gjorts i den tråd som behandlar substansen.



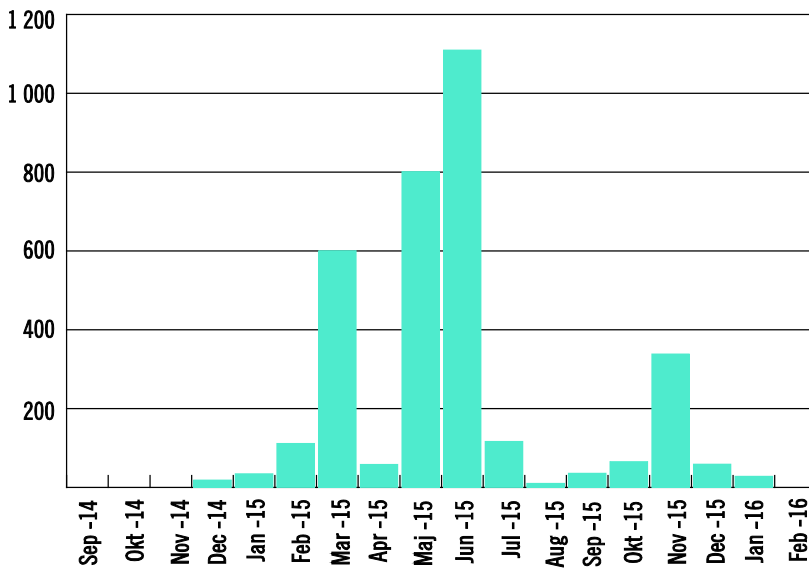
3F-Fenmetrazin

3F-Fenmetrazin är en ny psykoaktiv substans som klassificerades som narkotika den 18 augusti 2015.

Antalet beslag av substansen hos NFC under 2015 uppgick till 82, varav 76 skedde innan klassificering av substansen, och 6 efter klassificering.

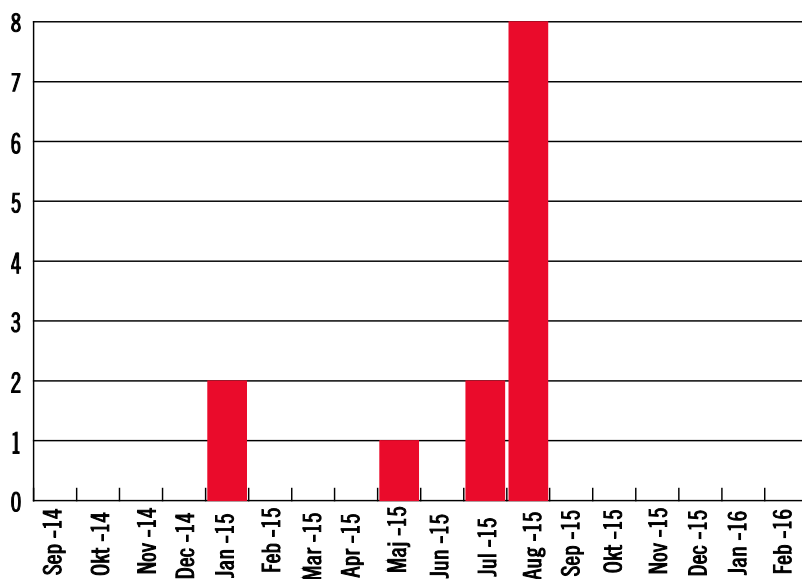
Figur 4 Statistik från Tullverkets laboratorium

Av diagrammet framgår mängden beslag i gram per månad. Tullverket genomförde en kontrolloperation avseende post- och kurirflödet under oktober och november 2015.

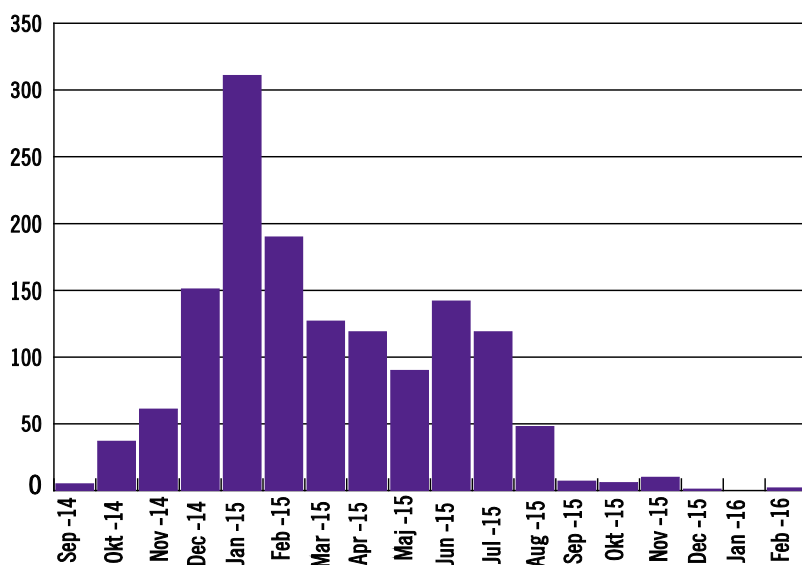


Figur 5 Statistik från Rättsmedicinalverket

Av diagrammet framgår antalet fall per månad där fynd har gjorts.

**Figur 6** Flashback

Av diagrammet framgår antalet poster (inlägg) per månad som gjorts i den tråd som behandlar substansen.



Effekten av att klassificera en substans som hälsofarlig vara

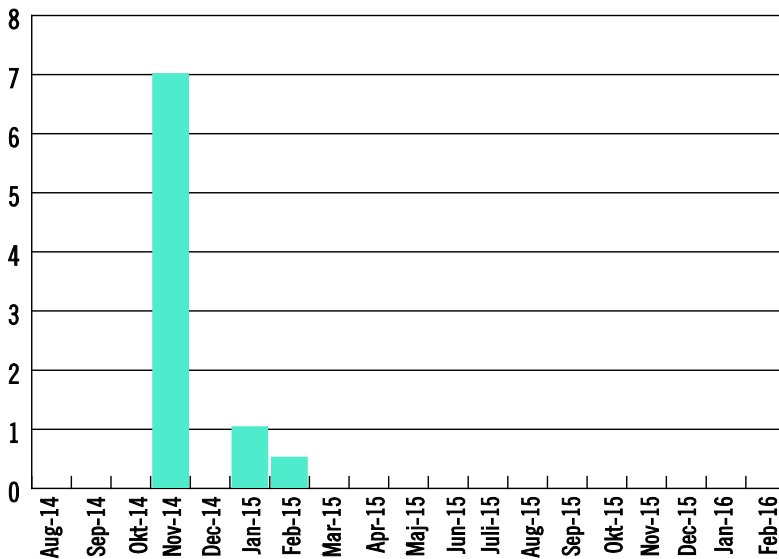
6-MAPB

6-MAPB är en ny psykoaktiv substans som ingår i gruppen fenetylaminer. Den klassificerades som hälsofarlig vara den 6 juni 2015.

Antalet beslag av substansen hos NFC under 2015 uppgick till 3 varav 2 skedde innan klassificering av substansen, och 1 efter klassificering.

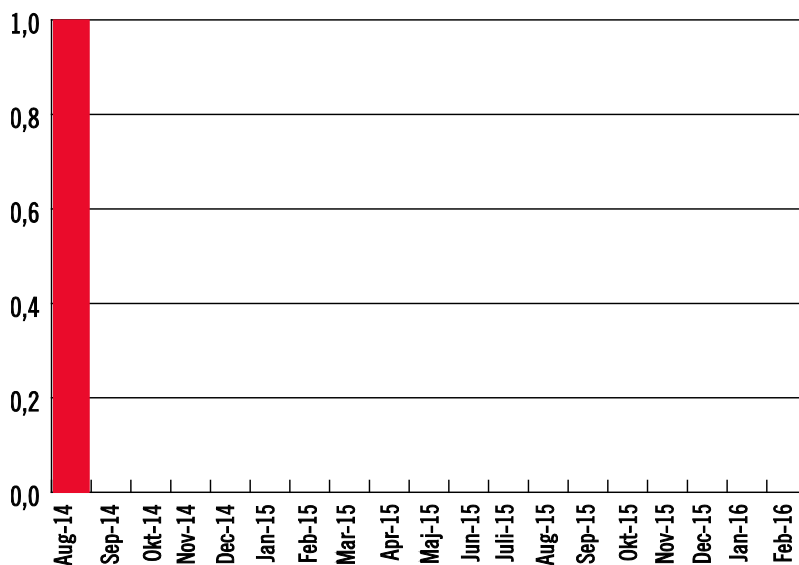
Figur 7 Statistik från Tullverkets laboratorium

Av diagrammet framgår mängden beslag i gram per månad. Tullverket genomförde en kontrolloperation avseende post- och kurirflödet under oktober och november 2015.



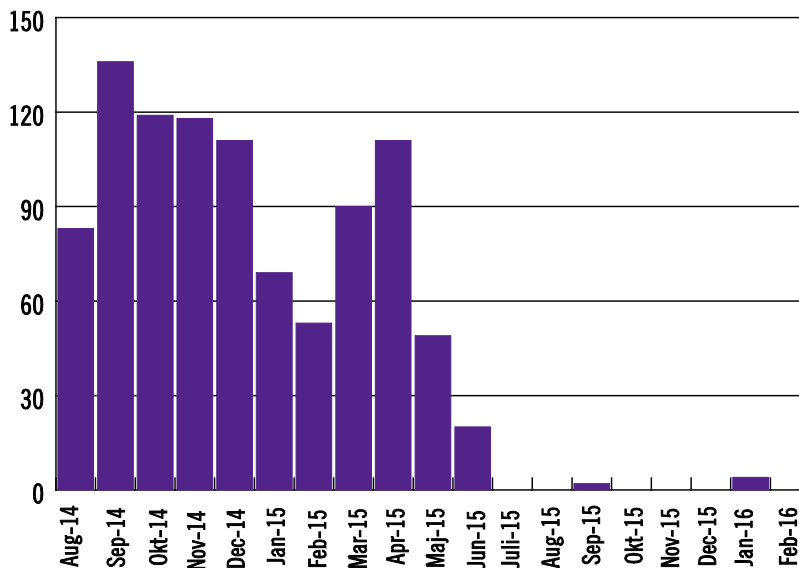
Figur 8 Statistik från Rättsmedicinalverket

Av diagrammet framgår antalet fall per månad där fynd har gjorts.



Figur 9 Flashback

Av diagrammet framgår antalet poster (inlägg) per månad som gjorts i den tråd som behandlar substansen.



Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlag.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnads krediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglerna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utsokningsförfarande. Ju.

82. En översyn av lagstiftningen om företagsbot. Ju.
83. En svensk flygskatt. Fi.
84. Ny resegarantilag. Fi.
85. Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. N.
86. Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. N.
87. Bättre skydd mot diskriminering. Ku.
88. Logistik för högre försvarsberedskap. Fö.
89. För digitalisering i tiden. N.
90. Forskning och utveckling på försvarsområdet. Fö.
91. Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. Ju.
92. Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar. Ku.
93. Klassificering av nya psykoaktiva substanser. S.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]
Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
Föräldraledighet för statsråd? [20]
Beskattning av incitamentsprogram. [23]
En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]
Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]
En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]
Regional indelning – tre nya län. [48]
Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]
Ny paketreselag. [56]
Fokus premiepension. [61]
En översyn av överskottsmålet. [67]
Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]
Skatt på finansiell verksamhet. [76]
Ordning och reda i välfärden. [78]
En svensk flygskatt. [83]
Ny resegarantilag. [84]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjudat försvarssamarbete. [64]
Logistik för högre försvarsberedskap. [88]
Forskning och utveckling på försvarsområdet. [90]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
Olika vägar till föräldraskap. [11]
EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
En ny strafftidslag. [18]
Revisorns skadeståndsansvar. [34]
Rätten till en personförsäkring – ett starkt konsumentskydd. [37]
Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]
Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]
Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]
Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]
Färre i häkte och minskad isolering. [52]
Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]
Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]
Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]
Starkt konsumentskydd på marknaden för högstkostnads-krediter. [68]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]
Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk. [74]
En känneteckensrättslig reform. [79]
Ett modernare utskökningsförfarande. [81]
En översyn av lagstiftningen om företagsbot. [82]
Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. [91]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
EU på hemmaplan. [10]
Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]
Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen grund. [69]
En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och ansvar. [80]
Bättre skydd mot diskriminering. [87]
Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]
Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. [72]
Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. [85]
Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. [86]
För digitalisering i tiden. [89]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]
Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. [73]
Klassificering av nya psykoaktiva substanser. [93]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
- Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]
- Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]
- Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]
- En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. [77]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]