

Kommittédirektiv



En översyn av narkotikalagstiftningen

Dir.
2006:97

Beslut vid regeringssammanträde den 7 september 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av narkotikalagstiftningen.

I uppdraget ingår bl.a. att:

- analysera hur nuvarande regelsystem om kontroll av narkotika, dopningsmedel och prekursorer samt lösningsmedel och andra hälsofarliga varor som används i berusningssyfte förhåller sig till varandra,
- undersöka möjligheten att göra systemen mer överskådliga dels genom att eventuellt minska antalet författningar som reglerar området, dels genom att göra uppräkningsav de varor som klassificeras mer lättöverskådliga,
- undersöka möjligheten att begränsa åtkomsten av sådana hälsofarliga varor som inte regleras av något av kontrollsystemen, men som används i missbrukssyfte,
- kartlägga hur kontrollsystemen tillämpas i praktiken, framför allt när det gäller vilket regelsystem som olika varor omfattas av,
- analysera systemens effektivitet, bl.a. genom att överväga om nuvarande reglering av dopningsmedel i jämförelse med exempelvis narkotika och hälsofarliga varor i tillräcklig utsträckning beaktar dopningspreparatens farlighet,
- vid behov lämna förslag till förbättringar av nuvarande system, samt
- lämna förslag på författningsändringar.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2007.

Bakgrund

Nuvarande regelsystem

I Sverige är den rättsliga regleringen av narkotika och andra 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, fördelad på flera lagar och förordningar. Exempel på detta är lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, läkemedelslagen (1992:859), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel och förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel.

Vilka ämnen som är klassade som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) framgår dels av förteckningen i förordningen om kontroll av narkotika, dels av Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:12) om förteckningar över narkotika, senast ändrad genom LVFS 2005:5.

Miljöbalkens 14 kap. om kemiska produkter och biotekniska organismer innehåller övergripande bestämmelser om produktinformation, produktregister, tillstånd m.m. till skydd för människors hälsa. Närmare bestämmelser finns framför allt i förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer och förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter samt i Kemikalieinspektionens föreskrifter.

På grund av att antalet författningar på området är omfattande och av att de ämnen som klassificeras som narkotika anges på flera ställen, kan det ibland vara omständligt att bedöma om hanteringen av en viss vara är laglig. Det är därför önskvärt med en ökad tydlighet avseende vilka varor som lagstiftaren anser vara så hälsofarliga att de inte får hanteras av alla och envar.

Hälsofarliga varor som faller utanför systemen

Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor trädde i kraft den 1 april 1999. Lagen tillkom för att det skulle bli möjligt att ingripa mot 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, utan att de utgör narkotika, dopningsmedel eller godkända läkemedel.

Det finns dock fortfarande åtskilliga kemiska substanser som används i berusningssyfte, som inte omfattas av ovan nämnda lag. Det gäller t.ex. flera inandningsbara kemikalier. Flera av dessa kemikalier är mycket vanligt förekommande i hushållet t.ex. lim, thinner, färg och bensin.

En vara som regleras av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor får inte hanteras utan tillstånd. Tillstånd får meddelas för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Det är med nuvarande lagstiftning inte lämpligt att införa tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier. Det är inte heller alltid möjligt att införa restriktioner eller föreskrifter om bl.a. förvaring.

Dopning

Frågan om dopning uppmärksammades först inom tävlingsidrotten. Under 1980-talet visade det sig att bruket av dopningsmedel även hade börjat spridas utanför den organiserade idrotten. Denna utveckling ledde till antagandet av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, som trädde i kraft den 1 juli 1992. Från att ha varit ett problem endast för idrotten har dopningsproblemet börjat ses i ett folkhälso-perspektiv (prop. 1998/99:3).

På senare tid har medierna uppmärksammat flera våldsbrott där gärningsmannen sägs ha varit påverkad av bl.a. anabola steroider. I medierna har det riktats kritik mot att lagstiftningen på området inte är tillfredsställande.

Valet av regelsystem

I förarbetena till lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor uttalade regeringen att den utredning som föregår ett beslut om kontroll av en vara enligt lagen normalt torde 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. Visar utredningen redan inledningsvis att det rör sig om narkotika skall naturligtvis narkotikalagstiftningen tillämpas från början (prop. 1997/98 s. 38 f.). En avgörande skillnad mellan de krav som ställs upp för klassificering enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och de krav som ställs upp i narkotikastrafflagen är att de senare varorna måste vara beroendeframkallande eller medföra eufori.

Flera av de varor som i dag återfinns i bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor uppfyller dock sannolikt kraven för att klassificeras som narkotika.

Ämnena 1,4-butandiol (1,4-BD) och gamma-butyro-lakton (GBL) är klassificerade som hälsofarliga varor medan gamma-hydroxi-butyrat (GHB) som har liknande egenskaper är narkotikaklassat. Anledningen till detta är att GBL och 1,4-BD används legalt i stora volymer.

Behovet av utvärdering

Regelverket är i dag splittrat och svåröverskådligt. Det finns därtill anledning att överväga om de materiella reglerna är tillfyllest. Narkotikalagstiftningen skall därför ses över.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av narkotikalagstiftningen. En utvärdering skall göras av det nuvarande systemets funktion, effektivitet och efterlevnad.

Utredaren skall analysera hur de nuvarande regelsystemen om kontroll av narkotika, dopningsmedel och prekursorer samt lösningsmedel och andra hälsofarliga varor som används i berusningssyfte förhåller sig till varandra och om regleringen i de olika författningarna är enhetlig.

Utredaren skall bedöma om det är möjligt att göra systemen mer överskådliga dels genom att eventuellt reducera antalet författningar som reglerar området, dels genom att göra uppräkningsav varor som klassificeras mer lättöverskådlig.

Vidare skall utredaren undersöka möjligheten att begränsa åtkomsten av hälsofarliga varor som används i missbrukssyfte när de hälsofarliga varorna samtidigt har stora legala användningsområden i t.ex. hushållen. En bedömning skall göras av om det är lämpligt att ge någon myndighet rätten att meddela detaljföreskrifter för handeln med sådana ämnen och om så är fallet skall förslag lämnas på lämplig myndighet.

En kartläggning skall göras av hur de olika regelsystemen tillämpas i praktiken. Utredaren skall undersöka bland annat myndigheternas överväganden vid avgörandet av vilket regelsystem (narkotikabestämmelserna eller bestämmelserna om förbud mot hälsofarliga varor) en vara bör omfattas av. En granskning skall göras av skillnaderna i de underlag som krävs av myndigheterna för att klassificera en vara som antingen narkotika eller som en hälsofarlig vara. Skillnader torde kunna bestå i materialets omfattning, materialets vetenskapliga nivå, tidsaspekter för att ta fram ett underlag m.m. Vidare skall det uppmärksammas hur vanligt det är att varor klassificeras om (från hälsofarlig vara till narkotika).

Utredaren skall analysera systemens effektivitet. Ett område som utredaren särskilt skall beakta är regleringen av dopningsmedel. Utredaren skall överväga om nuvarande reglering på området i jämförelse med narkotika och hälsofarliga varor i tillräcklig utsträckning beaktar dopningspreparatens farlighet.

Utredaren skall lämna förslag på förbättringar av nuvarande regelsystem och de författningsändringar han eller hon finner nödvändiga.

Vid genomförandet av uppdraget skall utredaren beakta EU-rätten och de internationella konventioner på området som Sverige har anslutit sig till. Framför allt skall utredaren beakta EU:s regler om varors fria rörlighet och bestämmelserna om tekniska handelshinder och de anmälningsprocedurer som kan aktualiseras om nya svenska tekniska regler övervägs i detta sammanhang (Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, Celexnummer: 98L0034). Utredaren skall redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen får för stat och näringsliv. Om förslagen innebär ökade kostnader för staten skall utredaren föreslå hur dessa kostnader skall finansieras.

Uppdraget skall genomföras i samverkan med Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Kemikalieinspektionen och andra berörda myndigheter och organisationer. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2007.

(Socialdepartementet)