

Bättre kontroll av missbruksmedel

En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.

Betänkande av Narkotikautredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:120

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23114-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Den förutvarande regeringen beslutade den 7 september 2006 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av narkotikalagstiftningen. Den nuvarande regeringen beslutade den 1 mars 2007 om tilläggsdirektiv och utvidgade utredarens uppdrag till att även avse möjligheterna att införa ett förfarande, som inte bygger på kriminalisering, men som ändå förhindrar befattning med ett ämne som kan antas bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara.

F.d. justitieombudsmannen Jan Pennlöv förordnades som särskild utredare fr.o.m. den 1 mars 2007.

Utredningen har antagit namnet Narkotikautredningen (S 2006:07).

Fr.o.m. den 1 juni 2007 förordnades som experter forensiskt sakkunnige Steve Alm, vice överåklagaren Astrid Eklund, verksjuristen Ulrika Gunnesby, utredaren Tomas Lindell, departementssekreteraren Susanna Litwicka, kanslirådet Viveca Lång, verksjuristen Pernilla Lötberg, utredningsledaren Bertil Pettersson, departementssekreteraren Helena Rosén samt enhetschefen Per-Åke Sandvold.

Viveca Lång entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 september 2007. Fr.o.m. samma datum förordnades som expert i hennes ställe dåvarande rättssakkunnige, numera pressekreteraren Martin Valfridsson. Fr.o.m. den 1 september 2007 förordnades även nationale tullspecialisten Lars Hansson som expert i utredningen.

Tomas Lindell entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 mars 2008. Fr.o.m. samma datum förordnades som expert i hans ställe utredaren Peggy Haase.

Enhetschefen Anna Stenfeldt Hennings förordnades som expert i utredningen fr.o.m. den 1 maj 2008.

Fr.o.m. den 2 oktober 2008 förordnades rättssakkunniga Karolina Wieslander som expert.

Rådmannen Eva Frånlund Althin anställdes fr.o.m. den 1 april 2007 som utredningens sekreterare.

Textredigering och layout har utförts av assistenten Ann-Charlotte McCarthy.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Bättre kontroll av missbruksmedel, En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. (SOU 2008:120). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i december 2008

Jan Pennlöv

/Eva Frånlund Althin

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	21
Författningsförslag	75
BAKGRUND	
1 Utredningens uppdrag och arbete	131
1.1 Problembeskrivning	131
1.2 Utredningens arbete	133
2 Kort om olika missbruksmedel samt missbrukets omfattning, m.m.	137
2.1 Kort om olika missbruksmedel, m.m.	137
2.1.1 Narkotika och hälsofarliga varor	137
2.1.2 Dopningsmedel.....	138
2.1.3 Sniffning.....	140
2.1.4 Handel av narkotika m.m. via Internet	140
2.1.5 Beslagsstatistik avseende olika missbrukssubstanser.....	140
2.2 Narkotikamissbrukets omfattning	141
2.3 Omfattningen av missbruk av hälsofarliga varor	142
2.4 Omfattningen av missbruk av dopningsmedel.....	142
2.5 Omfattningen av sniffning av flyktiga ämnen	144
3 Vissa centrala begrepp	147

4	Den svenska regleringen av vissa farliga ämnen i ett historiskt perspektiv.....	157
5	Syftet med en reglering av narkotika och målet med en svensk narkotikapolitik, m.m.	163
6	Något om bakgrunden till gällande rätt i fråga om narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor	167
6.1	Narkotika.....	167
6.1.1	Generellt om narkotikabegreppet.....	167
6.1.2	Närmare om några av kriterierna i gällande narkotikadefinition	169
6.2	Dopningsmedel	170
6.2.1	Vissa centrala begrepp, m.m.....	170
6.2.2	Bakgrund till gällande rätt	172
6.3	Hälsofarliga varor	178
7	Gällande rätt beträffande narkotika, narkotikaprekursorer, dopningsmedel, hälsofarliga varor och flyktiga ämnen, m.m.	185
7.1	Narkotikastrafflagen (1968:64).....	185
7.2	FN:s konventioner om narkotika	187
7.2.1	1961 års allmänna narkotikakonvention och 1971 års konvention om psykotropa ämnen	187
7.2.2	1988 års konvention om olaglig hantering av narkotika.....	188
7.3	EG-rättsliga förordningar om narkotikaprekursorer.....	188
7.3.1	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004	188
7.3.2	Rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 september 2004	189
7.3.3	Kommissionens förordning (EG) nr 1277/2005 av den 27 juli 2005	189
7.4	EG-rättsliga beslut	189
7.5	Lagen (2000:1225) om straff för smuggling	190

7.6	Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.....	191
7.7	Förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika	193
7.8	Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:12) om förteckningar över narkotika.....	194
7.9	Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:11) om kontroll av narkotika	195
7.10	Lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel ...	195
7.11	Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	196
7.12	Förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.....	197
7.13	Statens folkhälsoinstituts föreskrifter (FHIFS 2007:1) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	198
7.14	Ytterligare bestämmelser som rör kemiska produkter	199
7.15	Förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m.	199
7.16	Läkemedelslagen (1992:859)	199
8	EG-rättsliga aspekter	201
8.1	Fri rörlighet för varor enligt artikel 28 och 30 i EG- fördraget	201
8.2	Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.....	202
8.2.1	Skälen bakom direktivet	203
8.2.2	Närmare om direktivet	204
8.2.3	Vad händer om en medlemsstat inte följer direktivet?	208
8.3	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008	208

9	Ytterligare lagstiftning av intresse för utredningen.....	211
9.1	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna...	211
9.1.1	Allmänt	211
9.1.2	Skydd för äganderätten.....	212
9.2	Regeringsformens fri- och rättigheter	215
9.2.1	Vissa bestämmelser i 2 kap. regeringsformen	215
9.3	Något om straffprocessuella tvångsmedel.....	217
9.3.1	Allmänt	217
9.3.2	Beslag	218
9.4	Något om brottsbalkens förverkandebestämmelser	222
9.4.1	Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet	222
10	Definitioner, m.m. av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor	225
10.1	Allmänt	225
10.2	Olika typer av definitioner	225
10.3	Definitioner av narkotika, vissa hälsofarliga varor och vissa dopningsmedel.....	228
10.4	Närmare om narkotikastrafflagens definition av narkotika	229
10.5	Åklagarmyndighetens rapport Farlighetsbedömning av narkotika	233
10.6	Närmare om den s.k. dopningslagens definition av dopningsmedel.....	233
10.7	Närmare om definitionen av hälsofarliga varor i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	236
10.8	Ett förslag om en kompletterande, verkansbaserad definition av narkotika	238

11 Myndigheter, bolag och organisationer av intresse för utredningen	243
11.1 Läkemedelsverket.....	243
11.1.1 Allmänt.....	243
11.1.2 Närmare om verkets uppgifter	244
11.2 Statens folkhälsoinstitut (FHI)	246
11.2.1 Allmänt.....	246
11.2.2 Närmare om FHI:s uppgifter	247
11.3 Livsmedelsverket.....	248
11.4 Kemikalieinspektionen (KemI)	248
11.5 Rikskriminalpolisen vid Rikspolisstyrelsen.....	249
11.6 Tullverket	251
11.7 Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL)	252
11.8 Rättsmedicinalverket (RMV).....	253
11.9 Mobilisering mot narkotika (MOB).....	254
11.10 Ny samordningsfunktion för ANT-frågor	255
11.11 Giftinformationscentralen (GIC).....	256
11.12 Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)	257
12 Nätverk och andra kunskapscentra av intresse för utredningen	259
12.1 Samrådsgruppen för narkotikafrågor.....	259
12.2 Nätverket för den Aktuella Drogituationen i Skandinavien (NADiS).....	260
12.2.1 Allmänt.....	260
12.2.2 Närmare om NADiS och dess uppgifter.....	260
12.3 Samverkansgruppen för narkotikakemikalier.....	261
12.4 Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen.....	262

12.5	Centrala samverkansgruppen för dopningsfrågor.....	263
12.6	Prestationsgruppen	263
12.7	Dopinglaboratoriet vid Karolinska universitetssjukhuset i Huddinge	264
12.8	Dopingjouren	264
12.9	Beroendecentrum vid Örebro läns landsting.....	265
12.10	Projektet Narkotika Hormonpreparat Spaning på Internet	265
12.11	Projektet Samverkan mellan Rikskriminalpolisen, Folkhälsoinstitutet och Statens kriminaltekniska laboratorium	266
13	Internationella organ av intresse för utredningen.....	267
13.1	International Narcotics Control Board (INCB)	267
13.2	The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)	268
13.3	Europeiska unionens råd.....	268
13.4	Europeiska kommissionen.....	268
13.5	Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN),	269
13.6	Europol	269
13.7	Interpol	269
14	Anmälningsskyldighet för offentliga organ	271
15	Information om nya missbrukssubstanser i Sverige och i andra länder.....	273
16	Förfarandet vid förklaring av ämnen som narkotika eller hälsofarlig vara.....	275
16.1	Definition av begreppen narkotika och hälsofarlig vara, m.m.....	275

16.1.1	Narkotikabegreppet, m.m.....	275
16.1.2	Begreppet hälsofarlig vara, m.m.....	276
16.2	Nätverket för den Aktuella Drog situationen i Skandinavien (NADiS), m.m.	277
16.3	Narkotikaförklaring.....	277
16.3.1	Olika typer av narkotikaförklaringar, m.m.	277
16.3.2	Narkotikaförklaring av nya läkemedel.....	278
16.3.2.1	Den i läkemedlet ingående substansen är inte tidigare narkotikaförklarad.....	278
16.3.2.2	Den i läkemedlet ingående substansen är redan narkotikaförklarad.....	278
16.3.3	Narkotikaförklaring av redan godkända läkemedel.....	279
16.3.4	Narkotikaförklaring av substanser som inte ingår i läkemedel.....	279
16.3.4.1	Allmänt	279
16.3.4.2	Läkemedelsverkets ärenden	279
16.3.4.3	Statens folkhälsoinstitutets ärenden.....	280
16.4	Hantering efter narkotikaförklaring.....	281
16.5	Ändring av indelning av redan narkotikaförklarade substanser	281
16.6	Tillstånd till hantering av narkotika.....	282
16.7	Förklaring som hälsofarlig vara.....	282
16.8	Tillstånd till hantering av hälsofarlig vara.....	283
16.9	Vilka överväganden görs i fråga om vilket regelsystem en substans bör omfattas av?.....	283
16.10	Notifiering enligt direktiv 98/34/EG, m.m.....	283
17	Särskilt om de hälsofarliga varorna GBL och 1,4-butandiol.....	285
17.1	Allmänt om GBL, 1,4-butandiol och GHB.....	285
17.2	Närmare om GBL och 1,4-butandiol.....	285
17.2.1	Inledning	285

17.2.2 Förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer	285
17.2.3 Lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor	287
17.2.4 Skyldighet för Kemikalieinspektionen att informera Statens folkhälsoinstitut om vissa anmälningar till produktregistret?	290
17.3 Regeringens överväganden i proposition inför förklaring av GBL och 1,4-butandiol som hälsofarliga varor	290

ÖVERVÄGANDEN

18 Vilka är problemen med nuvarande lagstiftning och dess tillämpning?	297
18.1 Inledning	297
18.2 Narkotika och hälsofarliga varor	297
18.3 Narkotikaprekursorer	299
18.4 Dopningsmedel	301
18.5 Flyktiga lösningsmedel	302
19 Riktlinjer för farlighetsbedömning, m.m.	305
19.1 Farlighetsbedömning av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor	305
19.1.1 Narkotika	305
19.1.2 Dopningsmedel	307
19.1.3 Hälsofarliga varor	313
19.1.4 Inbördes farlighetsbedömning mellan narkotika och dopningsmedel respektive narkotika och hälsofarliga varor	314
19.2 Haltbestämningar i fråga om narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor	319
19.3 Bedömning av straffvärde vid dopningsbrott samt problem med omräkning av enheter i fråga om dopningsmedel	320

20 Olika frågor om kontrollsystemen för narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor	323
20.1 Analys av om regleringen av de olika kontrollsystemen är likartad och hur systemen förhåller sig till varandra	323
20.1.1 Inledning	323
20.1.2 De olika kontrollsystemen.....	323
20.1.2.1 Narkotika.....	323
20.1.2.2 Dopningsmedel.....	325
20.1.2.3 Hälsofarliga varor	326
20.1.3 Bedömning	327
20.2 Kan kontrollsystemen göras mer överskådliga?.....	336
20.2.1 Bör antalet författningar minska?	336
20.2.2 Kan uppräknningen av kontrollerade substanser göras mera lättöverskådlig, m.m.?	337
20.3 Bör förteckningen över hälsofarliga varor ses som en väntelista?	339
20.4 Är det möjligt att generellt kontrollera växtdroger m.m.?	343
21 Problemen med GBL och 1,4-butandiol.....	345
21.1 Allmänt om GBL, 1,4-butandiol och GHB.....	345
21.2 Den industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol.....	353
21.3 Vilka handlingsalternativ finns för att försöka åstadkomma en begränsning av användningen av GBL och 1,4-butandiol för missbruksändamål?	360
21.4 Medger FN-konventionerna att narkotika även får hanteras för industriellt ändamål?.....	361
21.5 Är det praktiskt möjligt att narkotikaförklara substanser med stor industriell användning och, om så är fallet, bör GBL och 1,4-butandiol förklaras som narkotika?	362

22 Hur kan Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverkets sätt att arbeta med okontrollerade missbrukssubstanser förbättras?	371
22.1 Inledning	371
22.1.1 Narkotikaförklaring nationellt	371
22.1.2 Förklaring av en substans som hälsofarlig vara	372
22.1.3 Den framtida arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut	372
22.1.4 Utgångspunkter	372
22.2 Något om Läkemedelsverkets arbete med utredning av narkotikaklassificering	373
22.3 Närmare om Statens folkhälsoinstituts nuvarande arbete med bevakning och utredning av nya missbrukssubstanser	374
22.4 Internetbevakning m.m.	378
22.5 En utbyggd bevakningslista över okontrollerade missbrukssubstanser	384
22.6 Ett mer institutionaliserat NADiS-samarbete	387
22.7 Tillstånd, tillståndsmyndigheter, föreskrifter, villkor, återkallelse samt tillsyn vid hantering av narkotika och hälsofarliga varor	389
22.7.1 Tillstånd och tillståndsmyndigheter vid hantering av narkotika och hälsofarliga varor	389
22.7.2 Föreskrifter, villkor, återkallelse och tillsyn vid hantering av narkotika	390
22.7.3 Föreskrifter, villkor, återkallelse och tillsyn vid hantering av hälsofarliga varor	392
22.8 Ytterligare möjlighet att snabbare än i dag klassificera en ny drog som narkotika eller hälsofarlig vara	395
22.9 Förstärkning av Statens folkhälsoinstituts ekonomiska och personella resurser	395

23 Överväganden om skyddsregleringar i fråga om narkotika och hälsofarliga varor, m.m.	397
23.1 Utgångspunkter i tilläggsdirektiven	397
23.2 Närmare överväganden om skyddsregleringar.....	400
23.3 Åberopande av den s.k. nödfallsproceduren enligt direktiv 98/34/EG i fler notifieringsärenden än i dag.....	406
23.4 Konsekvenser av att notifieringsbestämmelserna inte tillämpas korrekt	408
23.5 Närmare om skyddsomhändertaganden.....	409
23.5.1 Allmänt.....	409
23.5.2 Förutsättningar för skyddsomhändertaganden, m.m.....	411
23.5.3 Beslutsfattare i fråga om skyddsomhändertaganden	416
23.5.4 Val av sannolikhetsgrad beträffande huruvida en vara kan misstänkas bli klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara	418
23.5.5 I vilka situationer kan beslut om skyddsomhändertagande fattas?	418
23.5.6 Det fortsatta förfarandet hos åklagaren	420
23.5.7 Behörig åklagare.....	422
23.5.8 Domstolsprövning av skyddsomhändertaganden	424
23.5.9 Destruktion av omhändertagen vara	426
23.5.10 Behov av sekretess?.....	426
24 Särskilt om narkotikaprekursorer efedrin.....	427
25 Beaktar gällande lagstiftning i tillräcklig grad farligheten hos dopningsmedel, m.m.?	433
25.1 Utgångspunkt i direktiven	433
25.2 Dopningsmedlens farlighet	434
25.3 Narkotikautredningens bedömning.....	442

26	Vissa frågor om flyktiga ämnen.....	451
26.1	Utgångspunkt i direktiven.....	451
26.2	Tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier?	451
26.3	Förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m.	455
26.4	Ytterligare bestämmelser som rör kemiska produkter	456
26.5	Behov av information om sniffning	459
26.6	Ytterligare åtgärder för att motverka sniffning.....	462
26.6.1	Behov av ny förordning i fråga om vissa flyktiga ämnen.....	462
26.6.2	Krav på notifiering dels av den nya förordningen, dels av föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen	468
27	Ytterligare förslag till förbättringar av nuvarande system.....	471
27.1	Språklig översyn av narkotikadefinitionen i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64)	471
27.2	Bör definitionen av narkotikaprekursorer i narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen (1992:860) om kontroll av narkotika stämma överens?	474
27.3	Ytterligare ändringar i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, m.m.....	475
27.3.1	Uttrycklig reglering av in- och utförelse av narkotika.....	475
27.3.2	Bör det införas ett bemyndigande att utfärda föreskrifter även i fråga om innehav av narkotika, m.m.?	476
27.3.3	Tillstånd till innehav av narkotika för utbildning av narkotikasökhundar som används i annan än rättsvårdande verksamhet	477
27.3.4	Reglering av beredningar, m.m.....	481

27.4	Informationsansvar i fråga om narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och vissa flyktiga ämnen m.m.	485
27.5	Vissa myndigheters anmälningsskyldighet i fråga om nya missbruksmönster.....	487
27.6	Ytterligare frågor om dopningsmedel.....	488
27.6.1	Tillsynsmyndighet enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.....	488
27.6.2	Ett mer institutionaliserat nätverk beträffande dopningsfrågor.....	489
27.6.3	Ny rubrik på lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel?	490
27.7	Vissa svårigheter för Tullverket att fullgöra sitt brottsbekämpande uppdrag.....	491
28	Konsekvenser av utredningens förslag	497
28.1	Allmänt	497
28.2	Ekonomiska konsekvenser	498
28.2.1	Statens folkhälsoinstitut.....	498
28.2.2	Läkemedelsverket	499
28.2.3	Åklagarmyndigheten	500
28.2.4	De allmänna domstolarna.....	501
28.2.5	Kemikalieinspektionen.....	502
28.2.6	Statens kriminaltekniska laboratorium.....	502
28.2.7	Tullverket	503
28.2.8	Polisväsendet.....	503
28.2.9	Kriminalvården	503
28.3	Finansieringen av utredningens förslag.....	504
28.4	Brottslighet och brottsförebyggande arbete	504
28.5	Reglers effekter för små företag.....	505
28.6	Kommunal självstyrelse, jämställdhet och integration.....	506
29	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	507

30 Författningskommentar	509
30.1 Författningskommentarens omfattning	509
30.2 Förslaget till lag om skyddsomhändertaganden av vissa varor som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor	509
30.3 Förslaget till lag om ändring brottsbalken.....	520
30.4 Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64).....	520
30.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel	521
30.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.....	522
30.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	524
30.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	526
 BILAGOR	
Bilaga 1–2 Kommittédirektiv	529
Bilaga 3 Faktaunderlag om GHB, GBL och BD av docenten och överläkaren Kai Knudsen.....	539
Bilaga 4 Utlåtande om anabola androgena steroider av professor Fred Nyberg.....	565
Bilaga 5 Yttrande över förekomst och vissa konsekvenser av illegalt användande av anabola androgena steroider av docenten och överläkaren Ingemar Thiblin	597

Förkortningar

A.a.	Anförda arbete
a.a.	Anförda arbete
bet.	Betänkande
CAN	Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning
dir.	Direktiv
f.	Följande sida
ff.	Följande sidor
FHI	Statens folkhälsoinstitut
HD	Högsta domstolen
JuU	Justitieutskottet
kap.	Kapitel
NJA	Nytt juridiskt arkiv
prop.	Regeringens proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
rskr.	Riksdagsskrivelse
s.	Sidan
SKL	Statens kriminaltekniska laboratorium
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning

Sammanfattning

Detta betänkande behandlar ett antal olika frågor som rör narkotika, narkotikaprekursorer, hälsofarliga varor, dopningsmedel och s.k. flyktiga ämnen. Bland utredningens frågor kan nämnas följande:

- Bör nuvarande system för klassificering av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor ändras?
- Hur kan bevakningen och utredningen av nya missbruksmedel förbättras?
- Bör GBL och 1,4-butandiol narkotikaförklaras?
- Bör påföljderna för dopningsbrott höjas?
- Finns möjlighet till ett system med omhändertagande av nya missbruksmedel?

Bakgrund

Narkotika

I tusentals år har narkotika använts som läkemedel och som rusgivande medel. Som narkotika anses varor med skiftande ursprung: växter och växtmaterial (t.ex. cannabis), svampar, kemiska ämnen som förekommer i växtmaterial (t.ex. morfin), syntetiskt tillverkade droger (t.ex. amfetamin) och bruksfärdiga beredningar (t.ex. tabletter).

I Sverige har narkotikamissbruket ökat under 1900-talet. Någon narkotikalagstiftning i egentlig mening fick vi inte i Sverige förrän 1923. På 1930-talet förekom avgränsade grupper som missbrukade centralstimulerande medel och opiater. I slutet av 1930-talet fanns ett 70-tal kända narkotikamissbrukare i landet. Ungdomsnarko-

mani eller gängnarkomani började uppträda i slutet av 1950-talet. På 1960-talet började amfetamin att användas i missbrukssyfte i allt större omfattning och vanan att injicera drogen spreds. Under samma decennium introducerades LSD på marknaden och haschrökning blev populärt i vissa ungdomsgrupper. Heroinmissbruket nådde Sverige på allvar 1975 men förekom fram till 1992 främst i storstadsområdena.

På 1990-talet har konsumtionen av syntetisk narkotika ökat bl.a. i Sverige. Det är särskilt unga människor som står för denna ökade konsumtion. Cannabis är dock fortfarande det vanligast förekommande missbruksmedlet.

Hälsofarliga varor

Som nyss nämnts ökade konsumtionen av syntetisk narkotika bl.a. i Sverige på 1990-talet. För att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande för nya droger infördes den 1 april 1999 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Lagen utgör ett regelverk som är mer begränsat men har ett vidare tillämpningsområde än narkotikalagstiftningen. Avsikten med lagen var att den skulle ge möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga missbruksmedel i de fall där gällande regler var otillräckliga.

Dopningsmedel

Doping har sedan länge använts i samband med idrottsutövning. Idrottsutövaren försöker genom doping att förbättra sin prestationsförmåga på ett konstlat sätt. Doping är ingen ny företeelse utan finns beskriven redan från antiken.

De farmakologiska medlen har hittills dominerat. De ursprungliga dopingmedlen användes i direkt samband med tävlingar för att öka prestationsförmågan. Först under 1960-talet kom anabola steroider i bruk med syfte att under träningsperioder inför tävlingar bygga upp idrottsutövarens muskulatur. Numera används även medel som har till uppgift att dölja att ett dopingpreparat har använts.

Begreppet *doping* är ett inom idrotten väletablerat begrepp. Med doping avses inom idrottsrörelsen fusk genom tillsatser av otillåtna preparat eller användning av otillåtna metoder. Riksidrottsförbun-

det, som är en ideell förening, består av specialidrottsförbund med till dem anslutna ideella föreningar som bedriver idrottslig verksamhet. I Riksidrottsförbundets stadgar anges bl.a. att specialidrottsförbunden aktivt ska arbeta för en dopingfri verksamhet inom förbundet och anslutna föreningar samt upprätta en plan för antidopingarbetet.

Riksidrottsförbundets regler mot doping har till syfte att tillvarata idrottsutövarnas grundläggande rätt att delta i en dopingfri idrott och på så sätt främja god hälsa och rättvisa för idrottsutövare. Doping i samband med idrottsutövning är förbjudet. Med doping menas de förseelser som anges i Idrottens dopingreglemente. Den som gör sig skyldig till doping kan enligt Riksidrottsförbundets stadgar bestraffas enligt detta reglemente.

Idrottens dopingreglemente är baserat på World Anti-Doping Code (WADC) som beslutas av World Anti-Doping Agency (WADA). I Idrottens dopingreglemente anges vad som avses med doping, reglementets omfattning, idrottsutövares och ledares ansvar, vad som utgör dopingförseelser, m.m.

Listan över förbjudna substanser och metoder (den s.k. dopinglistan) antas årligen av WADA och gäller alla idrotter. WADA:s dopinglista omfattar bl.a. följande förbjudna substanser, nämligen anabola androgena steroider (AAS), tillväxthormon, urindrivande och andra maskerande substanser, amfetamin, efedrin, kokain, hasch och marijuana. Enligt dopinglistan är även alkohol en förbjuden substans inom vissa idrotter. Bland förbjudna metoder enligt dopinglistan återfinns blodddoping och gendoping.

När utredningen i detta betänkande använder sig av begreppet doping avses fusk inom idrottsrörelsen genom tillsatser av otillåtna preparat eller användning av otillåtna metoder i syfte att höja sin prestationsförmåga.

Med begreppet *dopning* avser Narkotikautredningen otillåten hantering av sådana medel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen). De dopningsmedel som är förbjudna enligt dopningslagen är syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Dopningsbrott kan i dag medföra fängelsestraff i upp till fyra år.

Ett brott mot idrottens regler mot doping kan också utgöra ett brott mot i Sverige gällande lag.

I dag sägs i huvudsak tre grupper använda dopningsmedel utanför idrotten; det gäller personer som vill öka muskelstyrkan inom kraftsporter, det gäller esteter, som vill öka muskelvolymen vid kroppsbyggande, och det gäller kriminella, som använder dopningsmedel som hjälpmedel för att bli känslomässigt avtrubbade i samband med planering och genomförande av brott.

Utredningen kommer i detta betänkande huvudsakligen att uppehålla sig kring de enligt lag förbjudna dopningsmedlen enligt ovan.

Sniffning

Sniffning som fenomen blev vanligare under 1950-talet, främst bland yngre tonåringar. Då var sniffning oftast liktydigt med inhalering av förtunningsmedel eller andra lättflyktiga kolväten, t ex toluen och xylén (finns i thinner), trikloretylen, bensen (finns i bensin), terpentin och aceton. Butangas, som används i cigarettändare, samt propangas, som ingår i gasol, har emellertid fått ökad användning som sniffningsmedel under senare år, liksom aerosoler, som tjänstgör som drivgas i sprayburkar. Även sniffning av lustgas i gräddsifoner är i dag vanligt förekommande.

Sniffning uppges vara ett lokalt fenomen som kommer och går.

Handel av narkotika m.m. via Internet

På senare år har handel via Internet med substanser som är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor blivit mer vanligt förekommande. Detsamma gäller i fråga om dopningsmedel, liksom substanser som (ännu) inte förklarats som narkotika eller hälsofarliga varor. Det har genom handeln via Internet - jämfört med tidigare - blivit lättare dels att komma över sådana substanser som angetts ovan, dels att handla sådana substanser mer anonymt.

Utbudet av lagliga och olagliga droger på Internet är omfattande. Marknadsföringen är i första hand riktad mot ungdomar som utan omgivningens vetskap kan beställa hem preparaten via sin dator. Preparaten levereras diskret till hemmet i postförsändelser.

Omfattningen av missbruket

Narkotika

Det är svårt att få grepp om det tunga eller mest problematiska narkotikamissbruket i Sverige. Olika skattningar har under årens lopp gjorts av hur många individer som injicerar narkotika eller tar narkotika dagligen eller så gott som dagligen, oavsett preparat. Den senaste skattningen gäller år 2003 och ligger på närmare 26 000 individer, vilket innebär en minskning i förhållande till perioden 2000–2002. Även om viss osäkerhet redovisas i fråga om denna skattning är dock bedömningen att trenden är fallande sedan år 2001.

Hälssofarliga varor

Statistik om i vilken omfattning hälsofarliga varor missbrukas finns, såvitt känt, inte. Även om statistik inte finns tillgänglig är det dock bl.a. genom uppgifter från polis samt hälso- och sjukvården klarlagt att missbruk av de hälsofarliga varorna GBL och 1,4-butandiol, som i stor omfattning även används för industriellt ändamål i Sverige, regionalt i landet är ett allvarligt problem som lett till ett antal dödsfall.

Dopningsmedel

Osäkerhet råder i fråga om omfattningen av missbruk av dopningsmedel. Enligt en artikel i the Lancet den 31 maj 2008, skriven av professor emeritus Folke Sjöqvist, professor Anders Rane samt chefskemisten och enhetschefen Mats Garle, beräknas antalet personer i Sverige som missbrukat anabola steroider till mellan 50 000–100 000 personer.

Docenten och överläkaren Ingemar Thiblin har gjort en försiktig beräkning av antalet personer som vid en given tidpunkt har någorlunda aktuell erfarenhet av anabola androgena steroider (AAS). Han har vid denna beräkning kommit fram till att det kan röra sig om 8 000–40 000 personer. Ingemar Thiblin har utifrån en tolkning av olika data kommit fram till att vi i dag har minst ca 10 000 mer eller mindre frekventa användare av AAS.

Statistik i fråga om ungdomars erfarenhet av anabola steroider har presenterats av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (se kapitel 2).

Sniffningsmedel

Kunskaper om omfattningen av missbruk av sniffningsmedel bland vuxna är tämligen begränsad¹. Däremot finns kunskap om ungdomars sniffningsvanor. De bästa kunskapskällorna om sniffningens utveckling och omfattning bland ungdomar utgörs av Centralförbundets för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) regelbundna skolundersökningar samt av CAN:s månstringsundersökning bland 18-åriga män. Sedan några år tillbaka gör CAN istället för månstringsundersökningar gymnasieundersökningar i årskurs 2.

Av CAN:s undersökningar framgår bl.a. följande. Under hela 1970-talet skedde en markant nedgång av sniffningen, vilken fortsatte även under 1980-talet. Omkring 1990 var sniffningserfarenheter tämligen ovanliga; då svarade ca fem procent av eleverna att de prövat att sniffa. Tio år senare var andelen fördubblad, men under 2000-talet har sniffningen åter gått tillbaka och 2007 uppger runt fyra procent av eleverna sådana erfarenheter.

AV CAN:s undersökningar framgår även bl.a. följande. Mellan 1970 och 1980 tillfrågades de mönstrande om de någon gång sniffat och 1998 återinfördes frågan. Liksom för skoleleverna sjönk nivåerna relativt kraftigt mot slutet av 1970-talet. Åren 1998–2006 har andelarna legat klart lägre än på 1970-talet, och dessutom minskat – från ca åtta till fem procent. I CAN:s gymnasieundersökningar i årskurs 2 från 2004–2006 är det cirka sju procent av pojkarna och fem procent av flickorna som svarar att de sniffat, varav ca hälften bara gjort det en gång samtidigt som någon enstaka procent säger att de fortfarande sniffar. Vid 2007 års undersökning sjönk andelen till fem procent hos pojkarna och fyra procent hos flickorna.

¹ Det har under utredningens arbete inte framkommit några uppgifter om att sniffning bland vuxna skulle vara ett utbrett problem.

Lagstiftningens utformning i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel

Narkotika

I 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) definieras vad som avses med narkotika. Där anges följande.

Med narkotika förstås i denna lag 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.

Olika typer av olovlig befattning med narkotika är enligt 1 § narkotikastrafflagen straffbar. I lagen (2000:1225) om straff för smuggling finns bestämmelser om ansvar för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av bl.a. narkotika.

Administrativa bestämmelser, som rör den legala användningen av narkotika, återfinns dels i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, dels i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.

Förenta Nationerna har genom konventioner beslutat att ett antal ämnen ska förklaras som narkotika (se 8 § punkten 1 narkotikastrafflagen ovan). Ett stort antal länder, däribland Sverige, är bundna av dessa konventioner.

I dag är tre FN-konventioner gällande på narkotikaområdet. Det är bl.a. 1961 års allmänna narkotikakonvention och 1971 års konvention om psykotropa ämnen. Den allmänna narkotikakonventionen kontrollerar främst de traditionella, växtbaserade, narkotiska medlen som t.ex. heroin och kokain. Konventionen om psykotropa ämnen kontrollerar i största utsträckning syntetiska substanser, t.ex. amfetamin. Konventionerna från 1961 och 1971 använder sig således av två olika begrepp: narkotika och psykotropa ämnen. Någon helt klar distinktion mellan begreppen låter sig inte göras på annat sätt än genom att hänvisa till förteckningarna i respektive konvention.

De båda konventionernas syfte är att medverka till att narkotika endast används för medicinska och vetenskapliga ändamål, att förebygga missbruk och att i vart fall begränsa de skadliga effekterna av

missbruk. Konventionsparterna åtar sig att begränsa tillverkning och import till vad som behövs för den legala förbrukningen samt åläggs att genomföra olika former av kontroll för tillverkning, handel och distribution. Det åligger parterna att straffbelägga vissa förfaranden för att motverka illegal narkotikahandling. Parterna har alltid rätt att införa striktare eller strängare kontrollbestämmelser än vad konventionerna föreskriver.

1988 års FN-konvention på narkotikaområdet – narkotikabrottskonventionen – tillskapades för att förstärka det internationella samarbetet ytterligare och för att effektivisera insatserna mot den internationella narkotikabrottsligheten. De straffbestämmelser parterna åtar sig att införa sträcker sig längre än åtagandena enligt de båda andra konventionerna. Parterna förbinder sig att straffbelägga en mängd förfaranden, bl.a. illegal produktion, tillverkning och försäljning samt förfaranden som innebär att vinsterna från den illegala narkotikamarknaden döljs eller omsätts. Konventionen betonar betydelsen av bistånd mellan parterna och behandlar bl.a. frågor om internationellt rättsligt samarbete.

Även regeringen kan förklara en substans som narkotika (se 8 § punkten 2 ovan). I bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika anger regeringen de substanser som nationellt ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen.

Den svenska definitionen av narkotika bygger alltså på en uppräkningslista av enskilda ämnen, dels de som finns förtecknade i FN:s konventioner från 1961 och 1971, dels de som finns förtecknade i bilaga 1 till förordningen om kontroll av narkotika. Med stöd av bemyndigande upprättar och kungör Läkemedelsverket förteckningar över narkotika. Läkemedelsverkets förteckningar avser både sådana ämnen som FN förklarat som narkotika och sådana ämnen som Sverige narkotikaförklarat. Förteckningarna innehöll i november 2008 knappt 280 ämnen.

Hälsosofarliga varor

Enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsosofarliga varor gäller följande.

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.

2 § anger begränsningar för lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Där anges att lagen inte ska tillämpas på

1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64),
2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

Varor som avses i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor får, enligt 3 §, inte utan tillstånd hanteras på i lagrummet närmare angivet sätt. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Om straff för olovlig införsel m.m. finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Som framgått ovan av 1 § andra stycket lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, föreskriver regeringen på vilka varor lagen ska tillämpas. Enligt 2 § förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska de varor som anges i bilagan till förordningen anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Bilagan upptog i november 2008 drygt 20 varor.

Dopningsmedel

Enligt 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel gäller denna

- a) syntetiska anabola steroider,
- b) testosteron och dess derivat,
- c) tillväxthormon,
- d) kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

Medel som anges i 1 § dopningslagen får, enligt 2 §, inte på där närmare angivet sätt hanteras för annat än medicinskt eller vetenskapligt ändamål. Om straff för olovlig införsel m.m. finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Dopningsmedlen definieras på ett annat sätt än narkotika och hälsofarliga varor. Det sker generiskt, genom att man i lag anger vad som omfattas, nämligen syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller

av tillväxthormon. Någon uppräknings i förordning av vilka ämnen (kemiskt definierade substanser) som är dopningsmedel finns inte. Det är istället allmän domstol som mot bakgrund av definitionen av dopningsmedel har att bedöma vilka substanser som omfattas av lagens tillämpningsområde. Som hjälpmedel finns en förteckning över vilka substanser som skulle kunna omfattas av lagen om förbud mot vissa dopningsmedel som ett nätverk – Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen – tagit fram. Förteckningen, som inte är juridiskt bindande, administreras sedan 2006 av Statens folkhälsoinstitut. Även substanser som inte finns upptagna i den angivna förteckningen kan omfattas av lagen. Expertgruppens förteckning upptog i november 2008 drygt 60 substanser, varav merparten utgörs av anabola androgena steroider.

Narkotikautredningens direktiv i korthet

Den rättsliga regleringen i Sverige av vissa 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, är fördelad på ett antal lagar och förordningar. Det gäller t.ex. narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och medel som kan användas vid sniffning. På grund av dels att antalet författningar som reglerar dessa olika typer av varor är omfattande, dels 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.

Enligt Narkotikautredningens direktiv (dir. 2006:97) ska utredningen göra en översyn av narkotikalagstiftningen, varvid nuvarande systems funktion, effektivitet och efterlevnad ska utvärderas. Utredningen ska 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 och om regleringen i de olika författningarna är enhetlig. Enligt direktiven ska utredningen vidare undersöka möjligheten att göra systemen mer överskådliga dels genom att minska antalet författningar som reglerar området, dels genom att göra uppräknings av de varor som klassificeras mer lättöverskådliga. Utredningen ska även undersöka möjligheten att begränsa åtkomsten av sådana hälsofarliga varor som inte regleras av något av kontrollsystemen men som används i missbrukssyfte

samt kartlägga hur kontrollsystemen tillämpas i praktiken, framför allt när det gäller vilket regelsystem som olika varor omfattas av. Utredningen ska enligt direktiven också överväga om nuvarande reglering av dopningsmedel i jämförelse med exempelvis narkotika och hälsofarliga varor i tillräcklig utsträckning beaktar dopningspreparatens farlighet. I uppdraget ingår slutligen att vid behov lämna förslag till förbättringar av nuvarande system samt att lämna förslag på författningsändringar.

Nya hälsofarliga ämnen eller substanser dyker kontinuerligt upp på marknaden. Dessa kan orsaka stora skador och mycket lidande innan deras egenskaper har hunnit utredas och ämnena kan klassificeras som narkotika eller hälsofarliga varor. Ansvaret för att utreda behovet av narkotikaklassificering av varor som inte har potentiell medicinsk användning åvilar Statens folkhälsoinstitut (FHI), som även ansvarar för att utreda behovet av klassificering av hälsofarliga varor. Läkemedelsverket ansvarar i likhet med FHI för att utreda klassificering av ämnen som narkotika, dock med den skillnaden att Läkemedelsverkets ansvarsområde omfattar läkemedelssubstanser eller substanser med potentiell medicinsk användning. Mot bakgrund av de personskador och dödsfall som ett nytt hälsofarligt ämne kan orsaka innan det kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara kan utredningen och beredningsprocessen förefalla alltför tidskrävande. Innan klassificering har hunnit ske faller nya varor utanför lagarnas tillämpningsområde och under denna tid är t.ex. tillverkning och försäljning straffri. Det finns också exempel på att polisen varit tvungen att häva beslag av hälsofarliga varor som påträffats hos påverkade personer och återlämna varorna till deras ägare eftersom varorna ännu inte har hunnit klassificeras som narkotika eller hälsofarliga varor. För att komma till rätta med dessa problem har regeringen beslutat om tilläggsdirektiv för Narkotikautredningen, genom vilka utredningens uppdrag har utvidgats.

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2007:26) ska Narkotikautredningen även se över möjligheterna att införa ett förfarande, som inte bygger på kriminalisering, men som ändå förhindrar befattning med ett ämne som kan antas bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara. En sådan åtgärd, exempelvis någon form av omhändertagande av ämnet, bör enligt direktiven kunna vidtas i avvaktan på att det har utretts om varan ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Utredningen ska enligt tilläggsdirektiven också belysa vilka EG-rättsliga krav av primärrättslig och

sekundärrättslig natur, när det gäller informationsförfaranden och särskilt underlag, som kan behöva ställas med hänsyn till förbud eller andra hinder mot att tillverka, importera, saluföra eller använda en produkt. Utredningen ska dessutom uppskatta hur lång tid det skulle ta att låta ett ämne omfattas av ett sådant nytt förfarande i jämförelse med hur lång tid det tar att klassificera ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara.

Narkotikautredningens arbete

Narkotikautredningen har i sitt arbete haft omfattande externa kontakter med myndigheter, organisationer, nätverk och enskilda, som på olika sätt berörs av utredningens uppdrag. Det kan härvid framhållas att utredningen en eller flera gånger har sammanträffat med totalt ett 30-tal myndigheter och organisationer. Utöver detta har utredningen sammanträffat med samverkansgrupper, expertgrupper och nätverk. Det bör särskilt framhållas att utredningens arbete genomgående har mötts av stort intresse och att utredningen har fått mycket värdefull information genom nu nämnda kontakter.

Utredningen har även deltagit i ett antal konferenser, seminarier och temamöten. Dessutom har ett studiebesök hos ett företag som hanterar industrikemikalien GBL genomförts. Utredningen har vidare i stor omfattning kontaktats dels av massmedia som engagerat sig i olika typer av missbruksfrågor, dels av organisationer och enskilda som lämnat synpunkter i olika frågor med anknytning till utredningens uppdrag.

Utöver det nu anförda har utredningen haft 18 utrednings-sammanträden till vilka samtliga experter varit kallade. Härutöver har ett antal möten med olika experter hållits.

Analys av om regleringen av de olika kontrollsystemen är likartad och hur systemen förhåller sig till varandra

Narkotikalagstiftningen och lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor företer både likheter och olikheter i förhållande till varandra. På likartat sätt som i fråga om narkotika anges genom uppräknig vilka substanser som utgör hälsofarliga varor.

För narkotikalagstiftningens del görs dock uppräknigen både i en bilaga till en förordning och i FN:s konventioner på narkotikaområdet från år 1961 och 1971. Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika innehåller både de substanser som finns med i FN:s konventioner och de som framgår av bilagan till förordningen. I fråga om hälsofarliga varor sker uppräknigen däremot enbart i en bilaga till en förordning. Skälet till denna skillnad är att narkotikaförklaring kan ske på två olika sätt medan förklaring som hälsofarlig vara enbart kan ske på ett sätt (se avsnittet Lagstiftningens utformning i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel ovan). Både narkotikadefinitionen och definitionen av hälsofarliga varor är dock en uppräkningsdefinition, som har sluten definitionsmängd.

Om Sverige vill förklara ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara krävs enligt EG-lagstiftningen en prövning av frågan om åtgärden är anmälningspliktig enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

Narkotika och hälsofarliga varor definieras således genom en uppräkningsdefinition med sluten definitionsmängd. Annorlunda förhåller det sig med de medel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen). De medel som är förbjudna enligt dopningslagen räknas, som nämnts, inte upp i någon juridiskt bindande förteckning utan återfinns endast i en inofficiell förteckning som bygger på en bedömning av vad som bör betraktas som dopningsmedel enligt dopningslagen. Definitionen av dopningsmedel enligt dopningslagen är en generisk definition, som har en öppen definitionsmängd.

Ytterligare en skillnad mellan de olika lagstiftningskomplexen bör påpekas. Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor och dopningslagen innehåller både straffbestämmelser och administrativa bestämmelser. För narkotikalagstiftningens del återfinns däremot straffbestämmelserna i en lag – narkotikastrafflagen (1968:64) – medan administrativa bestämmelser bl.a. återfinns i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Regleringen av narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel är således inte likartad. Inte heller straffskalorna är identiska. Utredningen återkommer nedan till frågan om det finns sakliga skäl för att regleringen av narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte är helt likartad.

När det gäller frågan hur de olika kontrollsystemen förhåller sig till varandra vill utredningen anföra följande.

Utredningen kan konstatera att rekvisiten för att en substans ska anses som narkotika eller hälsofarlig vara är relativt likartade. I fråga om narkotika anges dock något mer preciserade rekvisit, eftersom det där ska vara fråga om substanser som har antingen beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. Att en substans är beroendeframkallande torde det ta längre tid att fastställa, än att fastställa att substansen har euforiserande effekt. I fråga om hälsofarliga varor är definitionen mer vid.

Trots att rekvisiten för att en substans ska anses som narkotika respektive hälsofarlig vara är relativt likartade, torde det i princip aldrig uppkomma problem att fastställa om en viss kontrollerad substans omfattas av narkotikalagstiftningen eller lagstiftningen om hälsofarliga varor. En i huvudsak uttömmande uppräkningsgörs av vad som faller under det ena respektive andra begreppet². När det gäller hälsofarliga varor anges dessutom i lagtexten (2 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor) att lagen inte ska tillämpas på varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen, sådana medel som avses i dopningslagen eller läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

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. 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 den information som utredningen fått förekommer det ytterst sällan några tillämpningsproblem för rättsväsendet när det gäller att fastställa om en substans ska anses som dopningsmedel eller ej. Skälet till att så är fallet är att dopningsmedlen anses klart kunna definieras ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Tillkomsten av den inofficiella listan över substanser som bör betraktas som dopningsmedel enligt dopningslagen underlättar den praktiska tillämpningen av lagen.

Gränsdragningsproblem i fråga om dopningsmedel i förhållande till narkotika eller hälsofarliga varor tycks vara sällsynta.

² I fråga om vad som är att anse som narkotika eller hälsofarliga varor förekommer dock några få generiska definitioner.

Frågan blir då om sakliga skäl motiverar att regleringen av narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte är likartad och om det finns skäl för förändringar i detta avseende. Den fråga som då först bör ställas är vilka krav som regleringen bör uppfylla, dvs. vilka krav bör gälla för de system som fastställer vilka ämnen som är förbjudna och straffbara att hantera?

Ett grundläggande krav är rättssäkerheten. Det ska vara förutsebart vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. Detta anser utredningen vara ett grundläggande och oftergivligt krav. Detta gäller inte bara för den enskilde utan även för t.ex. polis, tull, åklagare, domstolar och sociala myndigheter. 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 uppräknade³. Det är därför förutsebart vilka ämnen som det är straffbart att hantera. Det system som nu finns såvitt avser narkotika och hälsofarliga varor uppfyller därför enligt utredningens uppfattning väl kraven på rättssäkerhet.

Självfallet är det av stort intresse för samhället att den procedur som leder fram till bestämmande av ett ämne som 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. Som förut angetts anses de ämnen som omfattas av dopningslagen klart kunna avgränsas ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Såvitt gäller dopningspreparaten finns därför med nuvarande generiska definition inte problemet med tidsutdräkt. Detta – liksom det förhållandet att det i den rättsliga hanteringen av dopningsfrågor inte bedöms vara problem att bestämma vad som utgör dopningsmedel – framstår givetvis som ett starkt argument för att behålla nuvarande system för att definiera förbjudna dopningsmedel. Vad gäller nuvarande regler för att fastställa vad som är narkotika eller hälsofarliga varor är självfallet handläggningstiden ett problem. Utredningen kommer nedan att föreslå ett flertal åtgärder som syftar till att förkorta den beskrivna processen. Även om handläggningstiden också i framtiden i en del fall kan bli relativt lång anser utredningen dock –

³ Några få generiska definitioner i fråga om vad som är att anse som narkotika eller hälsofarliga varor förekommer.

inte minst med hänsyn till de åtgärder som kommer att föreslås nedan – att rättssäkerhetsaspekten starkt talar för att även 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.

Som tidigare sagts är de förbjudna dopningsmedlen en relativt enhetlig grupp såvitt avser framställning, effekt och risker med missbruk. Narkotika, och i viss mån även hälsofarliga varor, är i alla dessa avseenden mycket mer olika. Detta gäller i hög grad effekter och typ av skador vid missbruk. Även i fråga om ursprung och framställning finns mycket stora skillnader mellan t.ex. växtbaserade ämnen och rent syntetiskt framställda sådana. Skillnader i farlighet mellan olika typer av narkotika kan också vara betydande. Vad som nu sagts visar ytterligare på behovet av en noggrann bedömning av ett ämne innan det föreslås bli narkotikaförklarat.

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 utredningens 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 kan anses möjligt. Den generiska definitionen erbjuder självfallet inte fullständig förutsebarhet på samma sätt som en uppräkningsdefinition men är enligt utredningens mening dock fullt godtagbar.

Mot bakgrund av det nu anförda anser utredningen 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 förändringar av systematiken i dessa.

Kan kontrollsystemen göras mer överskådliga?

Bör antalet författningar minskas?

Enligt direktiven ska utredningen överväga om kontrollsystemen kan göras mer överskådliga genom att antalet författningar, som reglerar området, minskas.

Som angetts ovan är de kontrollsystem som reglerar narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor utformade på olika sätt. Som

framgått har olikheterna sina logiska förklaringar. Enligt utredningens mening finns det därför inte skäl att ha en gemensam lag och en gemensam förordning som reglerar kontrollerade substanser i form av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor, eftersom en sådan reglering skulle definiera de kontrollerade substanserna på olika sätt; antingen genom en uppräkningsdefinition eller genom en generisk definition. Till detta kommer – vilket mycket starkt betonats av myndigheter och enskilda som utredningen varit i kontakt med – att det är viktigt att upprätthålla den stora respekt som narkotikabegreppet åtnjuter i Sverige. Detta skulle enligt utredningens mening knappast kunna ske om man reglerade narkotika i samma lagstiftning som dopningsmedel och hälsofarliga varor. I detta sammanhang kan nämnas att ett brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) har ett straffmaximum på fängelse i tio år, medan straffmaximum för att bryta mot förbudet att hantera en hälsofarlig vara endast är fängelse i ett år.

Ett annat sätt att minska antalet författningar kan vara att reglera narkotika och hälsofarliga varor i en lag och en förordning. Även om både narkotika och hälsofarliga varor regleras genom uppräkningsdefinition, kvarstår dock det problem som utredningen pekat på ovan i fråga om att sammanföra narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor i en lag, nämligen att respekten för narkotikabegreppet inte torde kunna upprätthållas genom en sådan konstruktion.

Enligt utredningens mening är det inte heller lämpligt att i en gemensam lag sammanföra regleringen i narkotikastrafflagen och lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Straffbestämmelserna i fråga om narkotika är mycket centrala i svensk straffrätt. Det vore enligt utredningens mening inte lyckat att betunga den regleringen även med administrativa bestämmelser som i huvudsak tar sikte på den legala användningen av narkotika.

Av ovan anförda skäl föreslår utredningen ingen minskning av antalet författningar.

Kan uppräkningsdefinitionen av kontrollerade substanser göras mera lättöverskådlig, m.m.?

Ett sätt att åstadkomma större tydlighet i fråga om vilka substanser som är förklarade som narkotika, som utredningen föreslår, är att det i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika tas in en

bestämmelse som uttryckligen anger att Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika ska avse både sådana ämnen som FN förklarat som narkotika och sådana ämnen som Sverige narkotikaförklarat.

För att uppnå större överskådlighet i fråga om vilka lagar som reglerar olika kontrollerade substanser i Sverige, bör det i narkotikastrafflagen (1968:64) anges att bestämmelser om straff för olovlig befattning med dopningsmedel respektive hälsofarliga varor finns i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) respektive lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Motsvarande hänvisning bör tas in i dopningslagen. I lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor anges i 2 § att lagen inte ska tillämpas på bl.a. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen och sådana medel som avses i lagen om förbud mot vissa dopningsmedel. Någon hänvisning i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor motsvarande den som föreslås i narkotikastrafflagen respektive lagen om förbud mot vissa dopningsmedel krävs därför inte.

För att öka överskådligheten föreslår utredningen vidare att det i narkotikastrafflagen även bör tas in en hänvisning till lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, som innehåller administrativa bestämmelser i fråga om narkotika.

För att ytterligare öka överskådligheten kan Läkemedelsverket vid varje ändring i fråga om vilka substanser som är narkotikaklassificerade, trycka om sina förteckningar över narkotika så att dessa vid varje tidpunkt innehåller en uttömmande uppräkningslista av vilka substanser som är förklarade som narkotika. Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika skulle vidare i förekommande fall kunna innehålla s.k. CAS-nummer, vilket underlättar arbetet med att identifiera en enskild substans. Dessa frågor ankommer det dock slutligt på Läkemedelsverket att ta ställning till.

Bör förteckningen över hälsofarliga varor ses som en väntelista?

En bärande tanke bakom införandet av lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor var att kunna kontrollera vissa kemiska ämnen som används i berusningssyfte, men som vid tiden för förslaget om kontroll inte uppfyller de kriterier som krävs för narkotikaklassificering och kanske heller aldrig skulle komma att

göra detta. Att se lagstiftningen om hälsofarliga varor huvudsakligen som en väntelista inför en senare narkotikaförklaring är därmed inte aktuellt, eftersom vissa av de reglerade substanserna inte har potential att bli förklarade som narkotika. Detta hindrar dock inte att det kan förekomma situationer där ett ämne som förklarats som hälsofarlig vara, i ett senare skede anses ha förutsättningar att klassificeras som narkotika. Varan bör i ett sådant fall flyttas över till narkotikalagstiftningen. Detta förhållande förklarar dock enligt Narkotikautredningen inte den bärande tanken bakom lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, att lagen utgör ett komplement till narkotikastrafflagen (1968:64).

Är det möjligt att generellt kontrollera växtdroger m.m.?

Enligt Narkotikautredningens mening innebär det svårigheter att inom ramen för den lagstiftningsteknik som vi i dag i Sverige tillämpar och som utredningen bedömt att vi även fortsättningsvis bör använda oss av, generellt kontrollera växtdroger som narkotika eller hälsofarliga varor. Detta gäller även i fråga om sekret eller dyl. från djur, som kan ha en narkotisk effekt.

Problemen med GBL och 1,4-butandiol

Allmänt om GBL, 1,4-butandiol och GHB

Gammahydroxibutyrat (GHB) är ett organiskt lösningsmedel och ett derivat av karboxylsyran smörsyra. GHB, som är en kroppsegen substans som förekommer i de flesta av kroppens vävnader, var ursprungligen ett narkosmedel med primärt lugnande egenskaper. Det kom också till användning vid insomni (svårighet att somna) och narkolepsi (plötsliga attacker av sömn). GHB kan syntetiseras som en flytande kemisk substans.

GHB introducerades i mitten av 1990-talet bland kroppsbyggare på gym samt på fester. Akut förgiftning med GHB har under de senaste tio åren varit ett allvarligt medicinskt och socialt problem i Sverige, framför allt i Västsverige.

Under 1990-talet tilltog missbruket av GHB i vårt land. Detta ledde till att substansen nationellt kom att regleras som narkotika fr.o.m. den 1 februari 2000. År 2001 beslutade the Commission on

Narcotic Drugs under FN att reglera GHB som narkotika enligt förteckning IV i 1971 års psykotropkonvention.

GHB förekommer i dag legalt endast i läkemedlet Xyrem som är godkänt i Sverige. Xyrem är avsett för behandling av kataplexi (plötslig muskelspänningsförlust i emotionella situationer), som i vissa fall är ett delsymtom vid narkolepsi (se definition ovan i detta avsnitt).

Illegalt tillverkad GHB konsumeras som berusningsmedel bland ungdomar, framför allt i Västsverige. Utredningen har vid kontakter med bl.a. media fått uppgifter om att denna missbruksproblematik även förekommer på andra håll, t.ex. i Sundsvallsområdet. Detta bekräftas även av beslag som Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) analyserat.

GHB är en drog som verkar CNS-deprimerande med sedativa (lugnande) och anestetiska (sövande) egenskaper. Effekten är varierande och dosberoende. Efter intag av drogen är det vanligt med motorisk oro och stökighet. Ibland förekommer konfusion, aggressivitet och hallucinationer. Drogen är lätt att överdosera, och akut förgiftning med GHB kan utgöra ett livshotande tillstånd, som medför djup medvetslöshet, bradykardi, hypotermi och andningsdepression. Enstaka dödsfall förekommer, oftast efter intag av GHB i kombination med andra droger, alkohol eller läkemedel.

Enligt Drug Enforcement Administration (DEA) i USA är GHB där ofta omnämnd som en våldtäktsdrog. Om substansen intas tillsammans med alkohol eller andra droger anges effekten bli förstärkt.

Två substanser som i människans kropp kan omvandlas till GHB – GBL och 1,4-butandiol – har under de senaste åren dykt upp som berusningsmedel. Intoxikation av GBL eller 1,4-butandiol har visat sig vara lika farligt som intoxikation av GHB. GBL och 1,4-butandiol är industrikemikalier.

För att få samma effekt som vid missbruk av GHB men undgå riskerna för straff, kom missbruket av de till GHB snarlika substanserna GBL och 1,4-butandiol att öka efter det att GHB narkotikaförklarats. GBL används som lösningsmedel, rengöringsmedel samt för inblandning i olika produkter. 1,4-butandiol är en synteskemikalie som används vid plasttillverkning. Båda ämnena är miljövänliga och inget av ämnena kan ännu ersättas med likvärdiga ämnen med samma skonsamma effekt för miljön.

GBL används av missbrukare tillsammans med kaustiksoda för att syntetisera GHB. GBL kan också förtäras som berusningsmedel i ren lösning, men har en frätande effekt på slemhinnorna. GBL är en lakton som "tvättar ur" magslemhinnan och ger upphov till slemhinneskada och magont. GBL är svårare och mindre aptitligt att konsumera än GHB. Väl i kroppen omvandlas GBL till GHB. Även 1,4-butandiol metaboliseras i kroppen till GHB. Intag av GBL och 1,4-butandiol ger ett liknande rus som GHB. Till följd av den metabolisering som sker i kroppen är det svårt att se om det är GHB, GBL eller 1,4-butandiol som intagits.

Sedan den 1 september 2005 är GBL och 1,4-butandiol reglerade som hälsofarliga varor.

Som nämnts har akut förgiftning med GHB under de senaste tio åren varit ett allvarligt medicinskt och socialt problem framför allt i Västsverige. GHB är enligt uppgift vid Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg den drog som orsakat flest allvarliga förgiftningar under varje år de senaste tio åren (1997-2007).

Som nämnts är GBL och 1,4-butandiol sedan den 1 september 2005 reglerade som hälsofarliga varor. Eget bruk av GBL och 1,4-butandiol är dock inte kriminaliserat. Eftersom GBL och 1,4-butandiol i kroppen metaboliseras till GHB och eget bruk av de båda förstnämnda substanserna inte är kriminaliserat, uppger bl.a. poliser som Narkotikautredningen varit i kontakt med att det är vanligt att den som misstänks ha missbrukat GHB säger att han eller hon intagit GBL eller 1,4-butandiol. Detta kan komma att innebära att missbruket av GHB i dessa fall blir straffritt, eftersom det till följd av den metabolisering som sker i kroppen är svårt att se om det är GHB, GBL eller 1,4-butandiol som intagits. Motsvarande förhållande uppges gälla i fråga om misstänkta rattfylleri-brott, där den som fört ett motorfordon efter intag av GHB kan uppge att det är GBL eller 1,4-butandiol som intagits. Ansvar för rattfylleri enligt den s.k. presumtionsregeln kan nämligen endast ådömas den som är påverkad av alkoholhaltiga drycker eller narkotika (4 § och 4 a § lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott), däremot inte av hälsofarliga varor.

Det är ett välkänt faktum att ren GBL marknadsförs öppet på Internet under förevändning om att medlet lämpar sig mycket bra för rengöring av nedsmutsade fälgar. Det finns exempel på att kemikalien säljs i förpackningar om 150 cl för 650 kr per förpackning, dvs. för drygt 4 kr per cl. I annonserna utlovas snabb leverans och att varan skickas i diskret kuvert direkt hem i brevlådan. Att

denna typ av hantering är förbjuden och vetskapen om att GBL kan förorsaka skador och dödsfall, tycks inte påverka säljarna.

Som tidigare nämnts är GBL och 1,4-butandiol sedan 2005 klassificerade som hälsofarliga varor. De omfattas därmed av regleringen i bl.a. lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. I fråga om GBL och 1,4-butandiol som hälsofarliga varor är Statens folkhälsoinstitut den myndighet som meddelar tillstånd till legal hantering.

GBL och 1,4-butandiol omfattas i egenskap av kemiska produkter av förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Enligt den förordningen ska bl.a. kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige registreras i det s.k. produktregistret. Produktregistret förs av Kemikalieinspektionen.

Den industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol

Det finns ingen internationell statistik över hur mycket GBL och 1,4-butandiol som är i omlopp i EU eller världen. Den GBL och 1,4-butandiol som används i industrin i Sverige härrör från Europa och USA. Ingen tillverkning av de rena kemikalierna sker i Sverige. Däremot förekommer det att man i Sverige blandar produkter som innehåller GBL respektive 1,4-butandiol, vilket räknas som tillverkning enligt gällande regelverk i Sverige.

Narkotikautredningen har från Kemikalieinspektionen bl.a. fått uppgifter om årliga anmälda kvantiteter GBL och 1,4-butandiol som förts in till Sverige. Det bör här framhållas att den som årligen yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in mindre än 100 kilogram av en kemisk produkt eller bioteknisk organism, inte behöver anmäla produkten eller organismen, om inte Kemikalieinspektionen föreskriver annat. Så har inte skett.

Kemikalieinspektionen har alltså till Narkotikautredningen lämnat uppgifter om årliga anmälda kvantiteter GBL och 1,4-butandiol som förts in till Sverige eller tillverkats i landet. Med tillverkning avses här beredningar eller blandningar där GBL eller 1,4-butandiol ingår. Av Kemikalieinspektionens siffror framgår att GBL med en halt på 90 procent eller mer år 2006 hanterades i drygt 172 ton och att GBL för samma år med en halt på mindre än 90 procent hanterades i drygt 80 ton. Av Kemikalieinspektionens siffror framgår vidare att 1,4-butandiol med en halt på 90 procent

eller mer år 2006 hanterades i cirka 74 ton, medan substansen i en halt på mindre än 90 procent för samma år hanterades i 153 ton. Viss osäkerhet i fråga om denna statistik får anses råda.

Vilka handlingsalternativ finns för att försöka åstadkomma en begränsning av användningen av GBL och 1,4-butandiol för missbruksändamål?

Utredningen bedömer att det finns två alternativ för att försöka begränsa användningen av GBL och 1,4-butandiol för missbruksändamål; antingen att kontrollsystemet för hantering av GBL och 1,4-butandiol skärps inom ramen för lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller att GBL och 1,4-butandiol regleras som narkotika istället för som hälsofarliga varor.

Medger FN-konventionerna att narkotika även får hanteras för industriellt ändamål?

Enligt Narkotikautredningens mening utgör 1961 års och 1971 års FN-konventioner i fråga om narkotika (se avsnittet Narkotika under huvudrubriken Lagstiftningens utformning i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel ovan) inte hinder mot att narkotika får hanteras även för industriellt ändamål. Det skulle därmed inte strida mot FN-konventionerna om GBL och 1,4-butandiol skulle klassificeras som narkotika.

Är det praktiskt möjligt att narkotikaförklara substanser med stor industriell användning och, om så är fallet, bör GBL och 1,4-butandiol förklaras som narkotika?

Oavsett om GBL och 1,4-butandiol klassificeras som hälsofarliga varor eller narkotika krävs att det finns ett väl fungerande kontrollsystem. I fråga om narkotika finns i dag ett detaljerat sådant. För det fall att GBL och 1,4-butandiol förklaras som narkotika kommer dessa substanser att omfattas av Läkemedelsverkets föreskrifter om narkotika. För att den mycket omfattande industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol i ett sådant fall inte ska försvåras mer än vad som kan krävas för att upprätthålla en tillfredsställande kontroll av substanserna, skulle Läkemedelsverket med stöd av

bemyndigande behöva meddela särskilda föreskrifter eller undantag. Även Tullverket skulle i ett sådant fall behöva motsvarande möjlighet. Det är således praktiskt möjligt att narkotikaförklara även substanser som har stor industriell användning.

Narkotikautredningen anser att starka argument kan anföras för att GBL och 1,4-butandiol ska regleras som narkotika. Alternativ till en sådan reglering finns också. Argumenten för en narkotikaförklaring har dock en sådan tyngd att de inte kan frångås. Utredningen föreslår därför att GBL och 1,4-butandiol ska regleras som narkotika.

Det är viktigt att kontrollen av GBL och 1,4-butandiol inte blir mer långtgående än vad som kan krävas. Hänsyn måste – så långt möjligt – tas till att GBL och 1,4-butandiol är industrikemikalier som har stor legal användning. Detta är inte fallet med de substanser som i dag regleras som narkotika.

Mot bakgrund av att GBL och 1,4-butandiol hanteras industriellt i mycket stora mängder krävs att Läkemedelsverket och Tullverket får möjlighet att anpassa gällande bestämmelser till dessa särskilda förhållanden. För att möjliggöra detta föreslås ett bemyndigande av regeringen att dessa båda myndigheter, i fråga om narkotika som används för industriellt ändamål, får meddela undantag från föreskrifter.

Enligt utredningens mening är det endast GBL eller 1,4-butandiol i en sådan form som har narkotisk effekt och som i denna form kan komma att missbrukas, som bör vara tillståndspliktig.

Hur kan Statens folkhälsoinstituts och Läkemedelsverkets sätt att arbeta med okontrollerade missbrukssubstanser förbättras?

Narkotikaförklaring nationellt samt förklaring av en substans som hälsofarlig vara

Som framgått ovan är det Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut (FHI) som ansvarar för utredningen av om en substans, som inte är narkotika enligt internationell överenskommelse, ska förklaras som narkotika i Sverige.

Den närmare arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och FHI, när det gäller förklaring av en substans som narkotika, är

följande. Läkemedelsverket bereder ärenden om narkotikaförklaring dels av nya läkemedel, dels av redan godkända läkemedel. Läkemedelsverket bereder även ärenden i fråga om narkotikaförklaring av andra substanser, om det gäller en substans som har potentiell medicinsk användning. Om substansen inte har potentiell medicinsk användning bereder istället FHI ärendet. Den myndighet som har berett ärendet anmäler sedan till regeringen att narkotikaförklaring bör ske.

Som anförts ovan är det FHI som har till uppgift att bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta är en uppgift som FHI haft sedan lagen trädde i kraft den 1 april 1999. Även om ansvaret rent formellt åvilar FHI, krävs det att FHI har kontakt med och hjälp av andra myndigheter, däribland Läkemedelsverket, t.ex. när det gäller att ta fram faktaunderlag i fråga om oreglerade missbrukssubstanser.

Ett viktigt instrument i arbetet med kontroll av missbrukssubstanser är Nätverket för den Aktuella Drogsituationen i Sverige (NADiS). Nätverket startade i november 2000. Sedan några år tillbaka ingår även Danmark, Norge och Finland i samarbetet kring NADiS som därmed bytt namn till Nätverket för den Aktuella Drogsituationen i Skandinavien (NADiS). Syftet är att bredda kunskapen och kompetensen till en skandinavisk arena. Nätverket utbyter information om nya substanser, gamla substanser samt förändringar i drogmissbruk. Fokus ligger på narkotika. Läkemedelsmissbruk inkluderas. En kombination av hård och mjuk information eftersträvas.

Enligt de uppgifter som utredningen inhämtat från företrädare för Läkemedelsverket och FHI fungerar samarbetet och arbetsfördelningen mellan de båda myndigheterna väl, när det gäller att utreda om en substans bör bli föremål för kontroll i Sverige. Av detta skäl och eftersom utredningen anser att den faktiska arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och FHI är logisk och funktionell när det gäller att utreda om en substans bör kontrolleras som narkotika eller hälsofarlig vara, föreslår utredningen ingen förändring av myndigheternas ansvarsområden i denna del.

Internetbevakning m.m.

Nya tider och nya sätt att komma över droger kräver nya arbetssätt från myndigheternas sida, i en ambition att försöka hålla jämna steg med samhällsutvecklingen. Internet är en viktig del av dagens samhälle, som erbjuder många stora fördelar i fråga om bl.a. informationssökning och informationshantering. Internet har dock även negativa sidor, t.ex. ett omfattande utbud av både lagliga och olagliga droger samt vad som närmast är att ses som reklam för sådana varor. En viktig och angelägen uppgift för samhället blir då att hantera dessa negativa sidor.

Internet i drogsammanhang är inte enbart av ondo. Internet erbjuder ju nämligen myndigheterna möjlighet att få kännedom om vad som är ”på gång”. Detta förutsätter dock självfallet att berörda myndigheter intar ett aktivt förhållningssätt i förhållande till Internet och att de kontinuerligt, aktivt och systematiskt söker sådan information som är värdefull och användbar i kampen mot droger.

Narkotikautredningen föreslår att Statens folkhälsoinstitut (FHI) får en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare än i dag kunna identifiera nya missbrukssubstanser som bör utredas och kontrolleras som narkotika eller hälsofarlig vara. I detta arbete är det viktigt att FHI 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. Det är vidare viktigt att FHI kontinuerligt besöker olika chattfora på Internet där personliga erfarenheter av användning av olika droger rapporteras och utbyts. Information om droger bör även sökas i vetenskapliga publikationer och medicinska tidskrifter m.m.

Narkotikautredningen föreslår att FHI får en författningsreglerad rätt att från Internet köpa in varor som saluförs som lagliga alternativ till kontrollerade substanser för att låta analysera dem i syfte att undersöka innehåll och aktiv substans. Ett sådant förfarande krävs för att klassificeringsprocessen i fråga om nya droger ska bli mer effektiv och snabb. I detta arbete bör FHI samverka med andra myndigheter, närmare bestämt Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikskriminalpolisen.

Det förekommer oftare att en substans kommer under kontroll efter utredning och anmälan av FHI än efter utredning och

anmälan av Läkemedelsverket. Skälet till detta är att framställningen av s.k. designer drugs fått stort genomslag på senare år och att dessa designer drugs huvudsakligen omfattas av FHI:s ansvarsområde. I den mån substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk, gäller vad som ovan sagts om FHI i tillämpliga delar även för Läkemedelsverket.

En utbyggd bevakningslista över okontrollerade substanser

Statens folkhälsoinstitut (FHI) upprättar i dag klassificeringsdokument för varor som utreds för kontroll som narkotika eller hälsofarlig vara. Dessa dokument bygger vanligen på den bevakningslista som upprättas av FHI. Narkotikautredningen bedömer att, så snart användning av en icke reglerad drog uppmärksammas i Sverige eller i Sveriges närområde, FHI bör med utgångspunkt i sitt ansvar att utreda substanser för kontroll som narkotika eller hälsofarliga varor upprätta ett klassificeringsdokument och påbörja en informationssökning om drogen. De okontrollerade substanser som är under utredning och som torde komma att omfattas av FHI:s utbyggda bevakningslista, bedöms bli fler än vad som i dag är fallet med den lista över substanser som den s.k. NADiS-gruppen (se avsnittet Narkotikaförklaring nationellt samt förklaring av en substans som hälsofarlig vara ovan) har under observation för övervägande av eventuell kontroll. Även fortsättningsvis bör frågan om en reglering av nya missbrukssubstanser bli aktuell inom ramen för NADiS-gruppens arbete.

För att försöka hålla jämna steg med den marknad som bjuder ut nya okontrollerade missbrukssubstanser till försäljning bör FHI utreda flera missbrukssubstanser samtidigt.

I den mån substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk, gäller vad som sagts om FHI även för Läkemedelsverket. Det förtjänar särskilt att påpekas att – i den mån flera substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk – även Läkemedelsverket bör ha möjlighet att utreda flera missbrukssubstanser samtidigt.

Ett mer institutionaliserat NADiS-samarbete

Narkotikautredningen föreslår att den s.k. NADiS-gruppen (se avsnittet Narkotikaförklaring nationellt samt förklaring av en substans som hälsofarlig vara ovan) ska bestå och aktivt medverka i det förberedelsearbete som Statens folkhälsoinstitut (FHI) och Läkemedelsverket har ansvar för när det gäller förklaring av missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarliga varor.

Narkotikautredningen föreslår att NADiS-gruppen i framtiden ska vara en referensgrupp. FHI:s roll som administrativt ansvarig för referensgruppen ska regleras i institutets instruktion. FHI ska vara ansvarig för att referensgruppen sammankallas eller på annat sätt kan bli delaktig i förberedelsearbetet vid utredning och bevakning av nya missbrukssubstanser inför en eventuell förklaring som narkotika eller hälsofarlig vara. För vissa statliga myndigheter – främst de som nu deltar i arbetet – ska i deras instruktioner anges att de ska medverka i referensgruppen. Även Åklagarmyndigheten föreslås medverka i referensgruppen.

Liksom i dag är det självfallet av stor betydelse att även företrädare för andra än statliga myndigheter i framtiden kan delta i gruppen, t.ex. Giftinformationscentralen, Dopinglaboratoriet och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) samt landstingskommunala organ. Det bör ankomma på FHI att ta ställning till vilka andra aktörer än statliga sådana som ska delta i samarbetet.

Tillståndsmyndigheter samt tillstånds- och tillsynsverksamhet m.m. vid hantering av narkotika och hälsofarliga varor

Tillståndsmyndigheter vid hantering av narkotika och hälsofarliga varor

Det har inte framkommit annat än att Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut (FHI) som tillståndsmyndigheter för legal hantering av narkotika eller hälsofarliga varor i huvudsak fungerar väl. Det finns därför inte anledning att överväga någon förändring i denna del.

Tillstånds- och tillsynsverksamhet vid hantering av narkotika

Enligt vad Narkotikautredningen inhämtat fungerar regelverket kring Läkemedelsverkets tillstånds- och tillsynsverksamhet vid hantering av narkotika i huvudsak väl. Det finns därför inte skäl till ändringar i detta.

Föreskrifter samt tillsyn vid hantering av hälsofarliga varor

Statens folkhälsoinstitut (FHI) får i dag meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd vid hantering av hälsofarliga varor. Narkotikautredningen föreslår att FHI även får meddela ytterligare föreskrifter vid sådan hantering. Detta ska gälla i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav.

Narkotikautredningen anser att det är uppenbart att lagstiftarens avsikt varit att FHI, förutom rollen som tillståndsmyndighet, även ska vara den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, trots att detta inte framgår av lagstiftningen. För att kunna åstadkomma detta ska i nyss nämnd lag uttryckligen anges att den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. I förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor föreslås vidare en reglering om att FHI 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. Härutöver föreslår Narkotikautredningen att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska kompletteras med bestämmelser om vilka befogenheter FHI har i sin egenskap av tillsynsmyndighet. Dessa bestämmelser föreslås utformas efter förebild av bestämmelserna i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Överväganden om skyddsregleringar i fråga om narkotika och hälsofarliga varor, m.m.

Utgångspunkter i tilläggsdirektiven

Enligt tilläggsdirektiven ska Narkotikautredningen dels se över möjligheterna att införa ett förfarande, som inte bygger på kriminalisering, men som ändå förhindrar befattning med ett ämne som kan antas bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara, dels belysa vilka EG-rättsliga krav av primärrättslig och sekundärrättslig natur, när det gäller informationsförfaranden och särskilt underlag som kan behöva ställas med hänsyn till förbud eller andra hinder mot att tillverka, importera, saluföra eller använda en produkt, dels uppskatta hur lång tid det skulle ta att låta ett ämne omfattas av ett sådant nytt förfarande i jämförelse med hur lång tid det tar att klassificera ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara.

Närmare överväganden om skyddsregleringar

Nya hälsofarliga ämnen dyker kontinuerligt upp på marknaden. Dessa ämnen kan, som anförts, orsaka stora skador och mycket lidanden innan deras egenskaper, av ansvarig myndighet, hunnit utredas och ämnena kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Enligt Narkotikautredningen är det viktigt att poängtera att de personer som använder sig av ämnen som är oreglerade, dvs. ämnen som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarlig varor men som marknadsförs för sina narkotikaliknande effekter, självfallet har ett ansvar för sina egna handlingar när de intar dessa ämnen. Att ett ämne inte är klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara är inte liktydigt med att ämnet är ofarligt. Eftersom oklassificerade substanser även används av minderåriga, har även deras vårdnadshavare ett ansvar. Det nu sagda innebär dock inte att samhället inte ska försöka skydda sina medborgare från sådana ämnen. Narkotikautredningen vill dock betona att det är viktigt att den enskildes ansvar i sammanhanget inte glöms bort.

Enligt Narkotikautredningens mening bör ett system med tillfälliga generella beslut om omhändertaganden av ett ämne i avvaktan på förklaring av ämnet som narkotika eller hälsofarlig vara inte införas, eftersom den utredning som måste föreligga för att ett

sådant tillfälligt förbud ska kunna införas knappast torde 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 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter blir tillämpligt, trots att det i detta fall enbart är fråga om ett tillfälligt generellt förbud⁴. 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 företagens 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.

Åberopande av den s.k. nödfallsproceduren enligt direktiv 98/34/EG i fler notifieringsärenden än i dag

Om användningen av en ny substans lett till allvarliga och oförutsedda händelser kan den s.k. nödfallsproceduren enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter åberopas, när tekniska föreskrifter snabbt måste

⁴ EG-rätten gör i detta avseende inte någon skillnad på tillfälliga och permanenta beslut.

utarbetas och omedelbart antas utan att samråd med kommissionen och de övriga medlemsstaterna först skett. Inför klassificeringen av en ny substans som narkotika eller hälsofarlig vara bör regeringen vid notifiering hos Europeiska kommissionen i varje enskilt fall överväga huruvida en tillämpning av den s.k. nödfallsproceduren kan åberopas.

Konsekvenser av att notifieringsbestämmelserna inte tillämpas korrekt

Om en medlemsstat inte uppfyller kravet att anmäla sitt utkast till teknisk föreskrift till kommissionen eller att iaktta de frysningsperioder som fastställts i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, kan Europeiska kommissionen inleda ett överträdelseförfarande mot medlemsstaten. Om den berörda medlemsstaten inte uppfyller kraven kommer förfarandet att leda till att EG-domstolen meddelar en dom om fördragsbrott.

Tekniska föreskrifter som enskilda måste uppfylla, men som inte blivit anmälda, kan inte göras gällande mot de enskilda. Även en åtgärd som anmälts men som senare antas under en frysningsperiod enligt artikel 9 i direktivet, kan inte göras gällande mot enskilda.

Det ovan anförda belyser vikten av att direktivet 98/34/EG tillämpas på ett korrekt sätt.

I detta sammanhang vill Narkotikautredningen framhålla att det förekommer uppgifter om att flertalet EU-länder inte tillämpar direktivet 98/34/EG inför klassificering av nya substanser som narkotika och alltså inte notifierar sådana utkast till tekniska föreskrifter hos kommissionen. Denna fråga har från svensk sida på tjänstemannanivå vid ett antal tillfällen tagits upp med kommissionen. Kommissionen har därvid enligt uppgift alltid svarat att anmälningsplikt föreligger. Utredningen anser att regeringen bör ta upp frågan med kommissionen, då det anförda är ett trovärdighetsproblem som bör behandlas i kommissionen.

Ett system med s.k. skyddsomhändertaganden införs

Allmänt

Det stora utbudet av nya missbruksämnen utgör ett stort samhällsproblem, som det är av största vikt att försöka lösa. Ett avsevärt antal unga människor har under senare år avlidit eller fått allvarliga skador p.g.a. användningen av nya ämnen. Det finns all anledning att försöka hindra att de nya missbruksämnena, även under tiden fram till dess att ämnet kan förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara, når ut till användarna och att detta sker på det sätt som kan förväntas leda till ett gott resultat.

Förutsättningar för skyddsomhändertaganden, m.m.

Som angetts ovan dyker nya hälsofarliga ämnen kontinuerligt upp på marknaden. Dessa ämnen kan, som anförts, orsaka stora skador och mycket lidanden innan deras egenskaper, av ansvarig myndighet, hunnit utredas och ämnena kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Enligt Narkotikautredningen är det, som ovan nämnts, viktigt att poängtera att de personer som använder sig av ämnen som är oreglerade, dvs. ämnen som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarlig varor men som marknadsförs för sina narkotikaliknande effekter, självfallet har ett ansvar för sina egna handlingar när de intar dessa ämnen. Att ett ämne inte är klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara är, som Narkotikautredningen anför, inte liktydigt med att ämnet är ofarligt. Eftersom oklassificerade substanser även används av minderåriga, har även deras vårdnadshavare ett ansvar. Det nu sagda innebär dock inte att samhället inte ska försöka skydda sina medborgare från sådana ämnen. Narkotikautredningen vill dock betona att det är viktigt att den enskildes ansvar i sammanhanget inte glöms bort.

Narkotikautredningen föreslår att en lag om individuella skyddsomhändertaganden av icke kontrollerade missbrukssubstanser införs till skydd för enskildas liv och hälsa mot skador av sådana varor som regeringen kan antas komma att förklara som narkotika eller hälsofarlig vara. Detsamma gäller för varor som är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor enligt en författning som ännu inte har trätt i kraft, eller som är förklarade som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt,

men där beslutet om tillägg till den internationella överenskommelsen ännu inte har trätt i kraft i Sverige. En sådan lag bedöms inte komma i konflikt med Europakonventionens reglering om skyddet för äganderätten.

Reglerna om skyddsomhändertagande är enligt EG-domstolens rättspraxis att betrakta som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner enligt artikel 28 i EG-fördraget. Enligt utredningens mening är den form för skyddsomhändertagande som valts förenlig med EG-rätten. Åtgärderna är nödvändiga för att skydda människors liv och hälsa. De är också proportionerliga eftersom utredningen – jämfört med allmänna förbud – valt ett system med omhändertagande i enskilda fall.

En lagstiftning om skyddsomhändertagande bedöms inte som anmälningspliktig enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. Europaparlamentets och rådets förordning nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförs i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG, bedöms inte heller vara tillämplig på de beslut om omhändertagande av varor som kommer att fattas enligt den föreslagna lagen.

Ett skyddsomhändertagande föreslås gälla en vara som inte är förklarad som narkotika eller hälsofarlig vara enligt en författning som har trätt i kraft, eller som är förklarad som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt men som ännu inte har trätt i kraft här i landet. En sådan vara får omhändertas, om det kan antas att varan har sådana egenskaper eller effekter som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller att varan har sådana egenskaper som avses i 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, och det av omständigheter i det enskilda fallet kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall. Med skada avses personskada. För att omfattas av den nya lagstiftningen ska varan tillföras kroppen. Detta behöver enligt utredningens mening dock inte regleras uttryckligen utan är underförstått.

En fördel är att skyddsomhändertagande sker i de fall där det kan antas att varan kan antas komma att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall. Huruvida så kan bli fallet får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utgångspunkt för sådana bedömningar kan vara t.ex. i vilken situation varan

anträffas, på vilket sätt varan levererats och vad som är känt om mottagare och avsändare av varan. Ett ställningstagande i det enskilda fallet måste alltså göras. Anträffas den aktuella varan t.ex. hos ett företag som i sin yrkesmässiga verksamhet sysslar med varor av här aktuellt slag, föreligger knappast grund för att hävda att det kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall. Detsamma torde även gälla för ett sjukhus eller en myndighet. Anträffas den aktuella varan däremot hos en känd missbrukare eller langare eller är varan avsedd att överlämnas till en sådan person, torde det kunna antas att varan är avsedd att brukas på ovan angivet sätt. Samma gäller om varan via Internet eller på annat sätt införskaffats från en person eller ett företag som tidigare levererat narkotika, hälsofarliga varor eller sådana varor som avses i lagen om skyddsomhändertaganden.

Som tidigare nämnts är intresset för och missbruket av nya och okända droger i huvudsak ett ungdomsproblem. Det är huvudsakligen tonåringar eller något äldre ungdomar som skadats eller avlidit till följd av nya droger. De personer som berörs av de nu aktuella drogerna kan ha kommit i kontakt med varorna på olika sätt. Som tidigare nämnts finns det ett betydande utbud på Internet av varor som anges ha samma effekter som narkotika men som inte är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor. De är därmed inte straffbara att hantera och många unga människor uppfattar dem därmed som ofarliga. Varor som inte kan antas ha narkotisk eller liknande effekt kan inte heller bli föremål för skyddsomhändertagande. Givetvis kommer även många ungdomar i kontakt med narkotika på andra sätt än via Internet, t.ex. vid sammanträffanden med andra ungdomar eller efter andra typer av kontakter med säljare.

I första hand får det antas att det är polis och tulltjänstemän som kommer i kontakt med varor som kan misstänkas vara narkotika eller hälsofarlig vara. Det kan vara fråga om försändelser som i brev eller paket passerar tullen, men givetvis också varor som polis påträffar i olika sammanhang kan misstänkas tillhöra denna grupp. Det kan vara sådant som påträffas vid köp eller langning på gatan men också sådant som påträffas utomhus eller i bostäder eller andra utrymmen dit polis kommit p.g.a. misstanke om narkotikabrott eller annat brott. Det kan också tänkas att exempelvis skolor eller vårdinrättningar vänder sig till polis när man påträffat ett ämne som kan misstänkas vara narkotika.

Narkotikautredningen föreslår att allmän åklagare ska fatta beslut om skyddsomhändertaganden.

Val av sannolikhetsgrad beträffande huruvida en vara kan misstänkas bli klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara och beträffande misstanke om att varan kan brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall

Både när det gäller frågan huruvida en vara kan misstänkas bli klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara och när det gäller misstanken om att varan kan brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall, har utredningen valt sannolikhetsgraden ”kan antas”. Utredningen är medveten om att detta är en relativt låg grad av sannolikhet men anser att vikten av att denna typ av bruk, som så uppenbart äventyrar människors liv och hälsa, hindras så långt det är möjligt, motsvarar valet av misstankegrad. Utredningen har övervägt att föreslå att det ska vara sannolikt att varan har angivna egenskaper eller effekter, men har stannat för det lägre kravet. Skyddet för enskildas liv och hälsa, som är syftet med den aktuella lagen, talar nämligen enligt utredningen för att kravet inte bör sättas alltför högt. Det kan givetvis komma att hända att åklagare häver ett skyddsomhändertagande sedan utredningen visat att det inte funnits tillräcklig anledning till ingripande. Utredningen anser dock att den olägenhet detta innebär får vägas mot det ändamål som föranlett lagstiftningen. Det kan också föreligga situationer där frågan om ersättning till rättsinnehavaren kan bli aktuell.

I vilka situationer kan beslut om skyddsomhändertaganden fattas?

Det ligger i sakens natur att ett beslut om skyddsomhändertagande måste fattas snabbt och i direkt anslutning till att beslaget av varan hävs. Om åklagaren anser att förutsättningar för skyddsomhändertagande föreligger bör han eller hon meddela ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande. Tidigare har diskuterats vilka omständigheter som kan vara vägledande för huruvida ett ämne kan antas bli brukat på ett sätt som kan leda till skada eller dödsfall. Vid bedömningen av om det i detta läge kan antas att ett ämne kan

komma att bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara kan flera situationer tänkas.

Om det finns ett beslut av regeringen att ämnet ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara men beslutet ännu inte trätt i kraft, kan ingen tvekan råda huruvida förutsättningar för skyddsomhändertagande föreligger. Detsamma gäller även när FN har förklarat ett ämne som narkotika enligt 1961 års allmänna narkotikakonvention eller 1971 års psykotropkonvention men förklaringen ännu inte trätt i kraft. Inte heller om ärendet om klassificering har aktualiserats hos regeringen utan att något beslut hunnit fattas kan någon tvekan råda att förutsättningar för skyddsomhändertagande föreligger. Om någon begäran från Statens folkhälsoinstitut (FHI) eller Läkemedelsverket om klassificering av en substans som narkotika eller hälsofarliga vara inte getts in till regeringen men det hos FHI eller Läkemedelsverket påbörjats en utredning om att ämnet ska begäras bli klassificerat, är en uppgift om detta förhållande tillräckligt för att det ska kunna antas att ämnet kommer att klassificeras och således – om övriga förutsättningar föreligger – bli föremål för skyddsomhändertagande. Samma är förhållandet om någon av myndigheterna – sedan Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) eller Tullverkets laboratorium analyserat och identifierat ämnet – förklarat att man känner till ämnet och avser att genast inleda arbetet med att få ämnet förklarat som narkotika eller hälsofarlig vara.

En annan situation är om ämnet efter analys hos SKL eller Tullverkets laboratorium visar sig vara helt okänt hos FHI och Läkemedelsverket. Denna situation torde – med hänsyn till den bevakning av nya ämnen som myndigheterna enligt utredningens förslag ska bedriva – bli ovanlig. Om varan i den senast beskrivna situationen påträffats under sådana förhållanden att det framgår att den brukats och föranlett skada eller t.o.m. dödsfall, måste det mot bakgrund av detta och av SKL:s eller tulllaboratoriets yttrande kunna antas att varan har sådana egenskaper som krävs för ett skyddsomhändertagande. För att i möjligaste mån underlätta åklagarens bedömning är det av stor vikt att SKL och Tullverkets laboratorium i sitt analys svar lämnar upplysning om huruvida det analyserade ämnet företer likhet med ett redan klassificerat ämne.

Det fortsatta förfarandet hos åklagaren

Efter det att åklagare fattat ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande måste han eller hon få viss tid för den utredning som krävs för ett slutligt beslut. Narkotikautredningen anser att denna tid kan bestämmas till två månader, men att giltighetstiden för beslutet får förlängas med två månader om det är nödvändigt. Om synnerliga skäl föreligger får det tillfälliga beslutet om skyddsomhändertagande förlängas ytterligare. Den som drabbas av ett omhändertagande ska delges det tillfälliga beslutet om skyddsomhändertagande, liksom senare det slutliga beslutet. Den som drabbas av ett omhändertagande ska också i enlighet med förvaltningslagens reglering underrättas om uppgifter som tillförts ärendet av annan än honom eller henne själv och få tillfälle att yttra sig över dessa.

Berörd polismyndighet eller berörd enhet inom Tullverket som ansvarar för den omhändertagna varan samt FHI och Läkemedelsverket ska underrättas om åklagarens tillfälliga och slutliga beslut om skyddsomhändertaganden. Även Rikspolisstyrelsen (RPS) ska underrättas i motsvarande omfattning.

FHI och Läkemedelsverket, som är de myndigheter som utreder klassificering av nya droger, ska enligt lagen, om det inte är obehövt, föreläggas att yttra sig inom en viss tid efter det att åklagaren fattat ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande. Det är FHI:s eller Läkemedelsverkets uppgift att ta ställning till en aktuell varas egenskaper eller effekter. För att myndigheterna ska kunna fullgöra den uppgift som de åläggs i den föreslagna lagen – nämligen att yttra sig huruvida man anser att ett slutligt beslut om skyddsomhändertagande bör fattas och att ange skälen för detta – krävs att de har god kunskap om nya missbruksämnen. De yttranden som FHI och Läkemedelsverket ska avge och den kunskap om nya ämnen som bör finnas hos myndigheterna, ska ses mot bakgrund av vad utredningen tidigare föreslagit ovan om de båda myndigheternas övervakning och granskning av nya ämnen. FHI:s eller Läkemedelsverkets ställningstagande ska grundas på om man anser att det ifrågavarande ämnet är sådant att en utredning bör inledas huruvida ämnet ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Läkemedelsverkets eller FHI:s bedömning att varan bör omhändertas och utredas för att ställning ska tas till klassificeringsfrågan innebär för åklagaren att det bör kunna antas att varan blir föremål för klassificering. Ofta kan det – om de kända

fallen av skada är begränsade – i vart fall i ett utredningsskede bli fråga om att varan förslås bli förklarad som hälsofarlig vara. Självfallet ska en utredning – i enlighet med vad Narkotikautredningen tidigare anfört – göras så snart det är möjligt. Om en vara således kan antas ha sådana egenskaper eller effekter som anges i lagen, ankommer det på åklagare att göra en bedömning av om det i det enskilda fallet kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall.

Yttrande från FHI och Läkemedelsverket behöver inte begäras i de fall då åklagaren p.g.a. tidigare yttranden har kännedom om ämnet och vet att ämnet är föremål för utredning hos myndigheten. Inte heller behövs yttranden då regeringen redan beslutat att ämnet ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara men författningen ännu inte trätt i kraft. Inte heller i de fall där varan enligt beslut av FN förklarats som narkotika, men där beslutet ännu inte trätt i kraft, krävs något yttrande. Det åligger givetvis FHI och Läkemedelsverket att genast underrätta åklagaren om man funnit skäl att avbryta en utredning om klassificering av ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara. Åklagaren ska också underrättas om att regeringen, sedan FHI eller Läkemedelsverket föreslagit att ett ämne ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara, beslutat att så inte ska ske.

Domstolsprövning av skyddsomhändertaganden

Åklagarens beslut om skyddsomhändertagande bör kunna bli föremål för prövning i domstol. Med hänsyn till ärendenas karaktär och vem som är beslutsfattare anser Narkotikautredningen att denna domstolsprövning bör ske i allmän domstol. Denna lösning överensstämmer med den som valts i två närliggande författningar, nämligen lagen (1988:688) om besöksförbud och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Utredningen anser att för domstolarnas handläggning av prövning av beslut om skyddsomhändertagande bör lagen (1996:242) om domstolsärenden (den s.k. ärendelagen) tillämpas.

Destruktion av omhändertagen vara

Berörd polismyndighet eller berörd enhet inom Tullverket ska enligt Narkotikautredningens förslag ansvara för att den omhändertagna varan förstörs, när ett beslut om skyddsomhändertagande vunnit laga kraft.

Behov av sekretess?

Utredningen bedömer att det i ärenden om skyddsomhändertaganden inte finns tillräckliga skäl att införa en särskild bestämmelse om sekretess vare sig i fråga om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

Särskilt om narkotikaprekursorer efedrin

En reglering av efedrin – ibland i folkmun kallad ”amfetamin light” – som narkotika istället för som narkotikaprekursor (dvs. en kemikalie som kan användas för att tillverka narkotika) skulle innebära att man skulle åstadkomma en skärpning i fråga om påföljder både för brott av normalgraden samt grovt och ringa brott. En sådan straffskärpning skulle vara välkommen, dels för att markera att det handlar om en substans som det är viktigt att bekämpa – inte minst mot bakgrund av att den kan användas för att tillverka den i förhållande till amfetamin avsevärt starkare narkotiska drogen metamfetamin – dels för att intresset för att bekämpa denna drog skulle bli större. Eftersom efedrin är en reglerad narkotikaprekursor kan den dock inte narkotikaförklaras av en enskild medlemsstat inom den Europeiska unionen. Det är alltså inte möjligt för Sverige att ensamt reglera efedrin som narkotika.

Utifrån den situation som gäller i dag krävs andra vägar för att åtminstone i vissa fall kunna komma åt den illegala hanteringen av efedrin. Narkotikautredningen anser att åklagarna därvid vid större beslag av efedrin bör överväga att i första hand åtala för förberedelse till grovt narkotikabrott och i andra hand för grov olovlig befattning med narkotikaprekursorer. I tredje hand kan brott mot lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. komma ifråga. På motsvarande sätt bör åklagarna överväga om det kan anses möjligt med en skärpt rubricering vid grovt smugglingsbrott. Det ligger nämligen nära till hands att tro att efedrin vid stora

beslag är avsett för metamfetamin-tillverkning. Åklagarna bör därför i första hand försöka leda detta i bevis. Det ankommer sedan på domstolarna att pröva om de finner att åklagaren kunnat styrka påstått brott. Skulle domstolarna anse att så är fallet skulle de tilltalade kunna dömas till stängare påföljder än vad som är fallet vid grov olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Beaktar gällande lagstiftning i tillräcklig grad farligheten hos dopningsmedel, m.m.?

Missbruk av dopningsmedel är ett omfattande och stort problem. På samma sätt som i fråga om narkotika finns på Internet ett omfattande utbud av dopningspreparat och en omfattande diskussion av preparaten. Sannolikt köps en stor del av dopningsmedlen via Internet. Enligt uppgift från polis och åklagare är lönsamheten vid olovlig hantering av dopningspreparat ofta väl i nivå med motsvarande hantering av narkotika.

Dopningspreparat kombineras ofta med narkotika, t.ex. amfetamin eller kokain. Även alkohol och dopningspreparat uppges ofta kombineras. Dopningsmedel kan vara en inkörsport till annat missbruk. Narkotika används ofta mellan perioder av dopningsmissbruk (s.k. kurande) men används även som återställare eller för att förstärka effekten av dopningspreparatet. En genomgående uppfattning är att en person som tar en missbruksdos av dopningspreparat inte kan veta vilka effekter medlet har i olika avseenden beträffande honom själv, om det t.ex. leder till djup depression eller aggressivitet.

Missbruk av dopningspreparat kan leda till mycket allvarliga fysiska och psykiska skador. Vissa av dessa skador kan vara irreparabla. Rehabilitering av dopningsmissbrukare är en långvarig process där möjligheten till återgång till ett normalt socialt liv är relativt liten. I stor utsträckning hänger detta samman med att dopningsmissbruk ofta förenas med annan missbruksproblematik. Det finns vetenskapligt utförda studier som klart bestyrker att anabola androgena steroider känsliggör hjärnan för alkohol och narkotiska preparat, vilket i många fall leder till ett uttalat drogberoende.

Att dopningsmissbruk ofta leder till ökad aggressivitet och fientlighet samt även kan leda till ökad våldsbenägenhet råder det enighet om, liksom att ett antal mycket grova våldsbrott begåtts av

personer som varit påverkade av dopningsmedel. En svårighet vid bedömningen av i vad mån dopningspåverkan föranlett våldsbrottet är som nyss sagts att dopningsmissbruk ofta förenas med annat missbruk.

Det är väl känt att dopningsmissbruk förekommer i kriminella kretsar.

De skador – sociala, fysiska och psykiska – som dopningsmissbruk kan leda till för den missbrukande eller andra, har stora likheter med motsvarande skador vid narkotikamissbruk. Missbruket av dopningsmedel är vidare betydande. Det finns därför goda skäl att se allvarligt på sådant missbruk. En straffskärpning för dopningsbrottens del bör komma i fråga, eftersom den nuvarande dopningslagstiftningen enligt utredningens mening inte i tillräcklig grad beaktat dopningsmedlens farlighet och skadeverkningar.

Narkotikautredningen föreslår att straffskalan i fråga om dopningsbrott av normalgraden och grovt dopningsbrott fastställs så att den sammanfaller eller närmar sig den för motsvarande narkotikabrott.

För dopningsbrott av normalgraden föreslår utredningen att fängelse i högst tre år ska komma ifråga. Straffmaximum är i dag fängelse i högst två år. Detta kan jämföras med straffskalan i fråga om narkotikabrott av normalgraden, som är fängelse i högst tre år.

Vid grovt dopningsbrott bör straffskalan justeras till fängelse lägst ett och högst åtta år. Vid bedömningen av om ett brott är att anses som grovt bör – förutom de omständigheter som i dag gäller vid sådant brott – särskilt beaktas dopningsmedlets farlighet. Den övre delen av straffskalan bör därvid enligt utredningen förbehållas sådana brott som avses i 1 § första stycket a) och b), dvs. syntetiska anabola steroider och testosteron och dess derivat, vilka anses farligare än tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Den föreslagna straffskalan för grovt dopningsbrott kan jämföras med den skala som gäller i dag, nämligen fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I detta sammanhang kan även nämnas att straffskalan för grovt narkotikabrott är fängelse i lägst två och högst tio år.

Det finns enligt utredningens mening inte skäl att ändra straffskalan i fråga om ringa dopningsbrott. Den bör vara densamma som i dag, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan överensstämmer med vad som gäller vid ringa narkotikabrott.

I analogi med att påföljderna för dopningsbrott av normalgraden samt grovt dopningsbrott enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel föreslås bli höjda, anser utredningen att även påföljderna för smuggling av dopningsmedel bör justeras. För att åstadkomma detta föreslås i lagen (2000:1225) om straff för smuggling en särskild reglering i fråga om smuggling av dopningsmedel. Denna reglering bör gälla istället för den generella reglering av smugglingsbrott som smuggling av dopningspreparat i dag omfattas av.

I fråga om smugglingsbrott av normalgraden kan i dag fängelse i högst två år komma i fråga och beträffande grovt smugglingsbrott kan fängelse i högst sex år ådömas. För smuggling som bedöms som ringa brott kan i dag endast penningböter komma i fråga. En särreglering i fråga om smuggling av dopningsmedel motiveras av förslaget att höja straffmaximum för dopningsbrott från fängelse fyra år till fängelse åtta år. Utredningen anser att det höga straffvärde som kommer att gälla för dopningsbrott även bör få påverkan på bedömningen av smugglingsbrott i fråga om dopningsmedel.

Påföljden för smuggling av dopningsmedel föreslås sammanfalla med påföljden för dopningsbrott. Detta överensstämmer med motsvarande förhållande mellan narkotika och narkotikasmugglingsbrott.

Utredningen föreslår vidare att dopningslagens tillämpningsområde i fråga om 1 § d) ändras på så sätt att den kommer att gälla kemiska substanser som ökar produktion *eller* frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

Enligt utredningens bedömning kommer de problem som dopningsmissbruk leder till att vara ett bestående samhällsproblem. Det är därför av stor vikt att resurserna för forskning så långt möjligt är sådana att de motsvarar behovet. Detta anses från många håll inte vara fallet i dag. Det har exempelvis påpekats att det i dag är relativt lite känt om de skador som missbruket leder till efter en längre tid. Från flera håll har det uppgetts att det föreligger svårigheter att få anslag till forskning angående dopningsfrågor. Det har också påpekats att vård och behandling av dopningsmissbrukare är mycket bristfällig och att t.ex. framställningar från bl.a. Dopingjouren om ekonomiskt stöd för sådan verksamhet ännu inte föranlett några åtgärder.

Ny rubrik på lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel?

Det har bl.a. från olika myndigheter och organisationer med anknytning till dopningsområdet framförts synpunkter på att de hormonsubstanser o. dyl., som lagen om förbud mot vissa dopningsmedel reglerar, kallas just dopningsmedel. Den huvudsakliga invändning som görs är att den olagliga hanteringen av hormonsubstanser o. dyl. rent begreppsmässigt bör skiljas från det otillåtna fuskande inom idrotten, som är förbjudet enligt den särskilda lista som World Anti-Doping Agency (WADA) årligen upprättar, men som inte nödvändigtvis behöver innehålla olagliga substanser eller preparat enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Den listan omfattar även t.ex. amfetamin, vilket som bekant är narkotika.

Utredningen har efter övervägande stannat för att inte lämna något förslag till ändrad rubrik för dopningslagen. Skälet till detta är att det från många olika håll anförts att ”dopningslagen” är ett väl inarbetat namn och att det därför inte finns tillräckligt stöd för en ändring.

Behov av utbildning inom rättsväsendet i fråga om dopningsmedel och dessa medels verkningar

Ett särskilt problem vid rättstillämpningen i fråga om dopningsbrott är hur straffvärdet ska bedömas. Allmänna domstolar, åklagare och polis är inte vana att hantera dopningsbrott i samma omfattning som narkotikabrott och vägledande praxis vid bedömning av dopningsbrott är knapphändig. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat förekommer det dock relativt ofta att både narkotika och dopningsmedel påträffas vid tillslag. Mot bakgrund av gällande straffskala för dopningsbrott uppges åklagarna i dessa fall ofta göra bedömningen att det sammanlagda straffvärdet inte torde komma att påverkas av dopningsbrottet. Med hänsyn till rättegångsbalkens regelverk om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse begränsas ofta förundersökningarna till att enbart avse narkotikabrott. Genom detta förfaringsätt uppnår Åklagarmyndigheten en effektivare resursanvändning.

Om åklagaren inte åtalar för dopningsbrott kommer givetvis inte heller domen att ange något om dopningsmedel. Förekomsten

av dopningsmedel i sammanhanget blir därmed vanligtvis inte känd. Detta leder på ett olyckligt sätt till att samhällets samt därmed även Kriminalvårdens och socialtjänstens kunskaper om förekomsten av dopningsmissbruk liksom effekterna av missbruk blir bristfälliga. Den översyn av dopningsbrottens straffvärde som utredningen föreslagit ovan bör enligt utredningens bestämda uppfattning leda till ökade centrala utbildningsinsatser för domare, åklagare, poliser och kriminalvårdstjänstemän i fråga om dopningsmedel och dessa medels verkningar.

Vissa frågor om flyktiga ämnen

Utgångspunkt i direktiven

I Narkotikautredningens direktiv anges att det fortfarande finns åtskilliga kemiska substanser som används i berusningssyfte, som inte omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. 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. Enligt direktiven är det med nuvarande lagstiftning inte lämpligt att införa tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier. Det är enligt direktiven inte heller alltid möjligt att införa restriktioner eller föreskrifter om bl.a. förvaring.

Enligt uppdraget i direktiven ska 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 ska göras av om det är lämpligt att ge någon myndighet rätten att meddela detaljföreskrifter för handeln med sådana ämnen och om så är fallet ska förslag lämnas på lämplig myndighet.

Tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier?

Det är givetvis olyckligt när produkter, som används för legala och ofta även angelägna ändamål, också börjar missbrukas. De produkter som kan bli föremål för sniffning är, som framgått i bakgrundsavsnittet om sniffning, av vitt skilda slag. De säljs dessutom på ett

stort antal ställen; i tusentals detaljhandelsföretag, på byggvaruhus, i färgaffärer och på bensinstationer m.m. I likhet med vad regeringen anför i direktiven anser utredningen att det inte är lämpligt att införa tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier.

Frågan blir då om det är möjligt att på annat sätt begränsa åtkomsten av sniffningsmedel.

Behov av information om sniffning

Enligt de uppgifter som från olika håll lämnats till utredningen är medvetenheten om förekomsten av sniffning och dess skadeverkningar generellt sett låg i Sverige. Ett skäl till detta kan vara att missbruket i vart fall för närvarande befinner sig på en jämförelsevis låg nivå. Ett annat skäl kan vara att missbruket ”kommer och går” och inte är lätt att upptäcka. Utredningen instämmer i den uppfattning som framförts av Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet (KTF) och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), nämligen att det är viktigt med kunskap som grund innan och om sniffningsproblem uppstår. Genom sådan kunskap kan problemet snabbare identifieras. Dessutom kan adekvata åtgärder snabbare sättas in.

Utredningen föreslår i detta betänkande (se nedan) att Statens folkhälsoinstitut (FHI) får ett uttalat informationsansvar såvitt avser sniffningsproblematiken. I detta ansvar ligger att verka för att information når de grupper som berörs av frågorna, t.ex. föräldrar och butiksanställda.

När det gäller uppgiften att lokalt föra ut information om sniffning har skolan en viktig roll. Enligt utredningens mening bör information om sniffning och de skador som sniffningen kan ge, föras ut till elever genom skolans försorg. I den drogforebyggande undervisningen i skolan bör, förutom information om alkohol, narkotika och tobak, även information om sniffning ingå. Som tidigare nämnts bör FHI kunna lämna underlag för en sådan information. Detta kan ske i samråd med andra berörda, t.ex. CAN.

När det gäller dagligvaruhandelns möjligheter att nå ut med information om sniffning har Svensk Dagligvaruhandel (SDVH) förklarat sig villig att tillhandahålla adekvat information till sina medlemmar. Medlemmar i SDVH är ICA, Coop, Axfood, Bergen-

dahlgruppen och Vi-butikerna. SDVH är enligt utredningens uppfattning en mycket viktig informationskanal eftersom dagligvaruhandeln säljer många olika typer av produkter som även kan användas för sniffningsändamål och ett mycket stort antal butiker kan nås genom denna organisation. Hos SDVH finns dessutom redan kunskap och erfarenhet av att föra ut viktig information till detaljhandelsföretagen, vilket sker genom det samarbetsprogram rörande 18 års åldersgräns för inköp av folköl och tobaksprodukter som finns mellan handeln, bryggerinäringen och tobaksbranschen.

Även enskilda företag som framställer flyktiga ämnen eller använder sådana i sina produkter har behov av information om sniffningsproblemet och sniffningens skadeverkningar. Detta informationsbehov kan numera tillgodoses genom KTF:s försorg.

Ett samarbete mellan KTF och CAN har bl.a. lett till att en informationsbroschyr respektive en lathund om sniffning tagits fram. Broschyren är avsedd för personer som arbetar med ungdomar och vill veta mer om sniffning. Lathunden riktar sig till butikspersonal och innehåller kortfattad och viktig information om vad man ska göra när det gäller att förebygga och ingripa mot sniffning. KTF och CAN har dessutom arrangerat ett par seminarier om sniffning på olika platser i landet. Samarbetet mellan KTF och CAN är enligt utredningens mening ett gott exempel på hur angelägen information kan tas fram och spridas till olika målgrupper genom enskilda aktörers försorg.

Slutligen vill utredningen peka på att information om sniffning i dagsläget även finns att tillgå på olika webbplatser för den som själv söker sådant material, bl.a. hos CAN, KTF och Giftinformationscentralen.

Ytterligare åtgärder för att motverka sniffning

Enligt utredningens mening bör information i första hand komma i fråga för att motverka sniffning. Möjlighet att vidta andra åtgärder krävs emellertid också.

Sedan den 1 december 1977 gäller förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. Förordningen gäller i fråga om

1. flyktiga lösningsmedel som vid inandning medför eller kan befaras medföra berusning, och

2. annan vara som innehåller ett flyktigt lösningsmedel, om varan vid inandning medför eller kan befaras medföra berusning (1 § första stycket förordningen).

En vara som avses i 1 § ska förvaras på sådant sätt att dess användning i berusningssyfte hindras eller motverkas. Varan får inte försäljas, när det kan antas att den förvärvas för att användas som berusningsmedel (2 § första stycket förordningen). I syfte att hindra eller motverka att varor som avses i 1 § används i berusningssyfte, får Läkemedelsverket meddela särskilda föreskrifter om märkning, förvaring och försäljning efter samråd med Kemikalieinspektionen. Verket får också förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år. (2 § andra stycket förordningen.)

1977 års förordning om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. tillkom före Sveriges inträde i EG (senare EU). Enligt uppgift från företrädare för Läkemedelsverket har författningen inte kommit att tillämpas på sätt som avsetts. I mitten av 2000-talet tog Läkemedelsverket fram förslag till föreskrifter om flyktiga lösningsmedel samt förslag till förteckning över de flyktiga lösningsmedel som avsågs omfattas av nyss nämnda föreskrifter. Mot bakgrund av vissa problem av rättslig art kom Läkemedelsverkets inte att besluta om några föreskrifter om flyktiga lösningsmedel.

Utredningen ser allvarligt på sniffningsproblematiken även om den i dagsläget kan sägas ligga på en förhållandevis låg nivå. Det är självfallet en viktig uppgift för samhället att så långt det är möjligt skydda barn och ungdomar som av experimentlusta och av oförstånd sniffar flyktiga ämnen med risk för liv eller hälsa.

Utredningen anser att 1977 års förordning bör ersättas av en ny förordning som reglerar försäljning m.m. av vissa skadliga ämnen som kan sniffas. Denna ska, för att svara mot det missbrukssätt som nu finns, omfatta flyktiga ämnen som vid inandning medför eller kan antas medföra berusning, och annan vara som innehåller ett flyktigt ämne, om varan vid inandning medför eller kan antas medföra berusning. Enligt förordningen ska Kemikalieinspektionen utöva tillsynen över att denna och föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen följs.

Utredningen föreslår att ett ämne eller en vara som avses enligt ovan vid försäljning inte får marknadsföras på ett sådant sätt att marknadsföringen kan antas inbjuda till användning i missbrukssyfte. Med detta uttryckssätt avses att reklam inte får användas för

att främja försäljningen av produkten på ett sådant sätt som kan antas inbjuda till användning i berusningssyfte. Ämnet eller varan får vidare enligt förslaget inte säljas, när det kan antas att den förvärfvas för att användas som missbruksmedel.

I syfte att hindra eller motverka att ämnen eller varor som avses i förordningen används i berusningssyfte, föreslår utredningen att Kemikalieinspektionen under viss tid i en eller flera kommuner får meddela särskilda föreskrifter om marknadsföring och försäljning samt märkning i butik, efter samråd med Statens folkhälsoinstitut. Kemikalieinspektionen får även under viss tid i en eller flera kommuner förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år.

Narkotikautredningen föreslår även att Kemikalieinspektionen efter samråd med Statens folkhälsoinstitut även ska offentliggöra vägledande förteckningar över ämnen och varor som avses i förordningen.

Informationsansvar i fråga om narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och vissa flyktiga ämnen m.m.

Narkotikautredningen föreslår att Statens folkhälsoinstitut ges ett tydligt informationsansvar för arbetet med att förebygga de problem som uppstår till följd av missbruk av narkotika, vissa hälsofarliga varor, vissa dopningsmedel, sådana flyktiga ämnen som kan bli föremål för sniffning samt varor som marknadsförs som om de har narkotiska, euforiserande, berusande eller liknande egenskaper. Skälet för detta är att utredningen anser att frågan om information och kunskapsspridning inom ovan nämnda områden bör ges avsevärt högre prioritet och större resurser för att minska skadeverkningarna och öka medvetenheten om riskerna.

Som ett led i det nu anförda föreslår utredningen att hemsidorna Drugsmart (<http://www.drugsmart.com>) och Droportalen (<http://www.drogportalen.se>), som med stöd av bl.a. myndigheter och regering under flera år arbetat med att informera om alkohol och droger, också ges en tydlig resursförstärkning. Detta är nödvändigt för att i högre grad än i dag kunna bevaka drogområdet, de nya missbruksmedel som marknadsförs och de nya influenser och påverkansmetoder som bl.a. Internet erbjuder. En resursförstärkning är också nödvändig för att bättre kunna nå ut med

information, redovisa fakta och besvara frågor som gäller nya typer av droger och preparat som marknadsförs på Internet.

Utredningen anser att det även finns ett påtagligt behov av ett centralt kunskapscentrum i Sverige med samlad kunskap om FN:s konventioner på narkotikaområdet. Narkotikautredningen bedömer att det är lämpligt att SAMANT – ANT-sekretariatet inom Regeringskansliet ges uppdraget att vara sådant kunskapscentrum.

Vissa svårigheter för Tullverket att fullgöra sitt brottsbekämpande uppdrag

Tullverket har i uppdrag att effektivt bekämpa smuggling i alla dess former. Bekämpning av narkotika-, alkohol- och cigarettsmuggling är prioriterade områden. Samtidigt som smugglingen effektivt ska bekämpas, ska varuflödet mellan olika länder störas så lite som möjligt.

Tullverkets arbete med att bekämpa narkotikasmuggling är av stor vikt för att förhindra att narkotika kommer in i landet. För att arbetet ska kunna bedrivas effektivt krävs ett väl fungerande regelsystem. Det har från olika delar inom Tullverket för utredningen påtalats att svårigheter med personkontroll har uppkommit i samband med Sveriges anslutning till Schengenkonventionen. Tidigare kunde tulltjänstemän få information om en persons identitet via polisens personkontroll (passkontroll). Detta är inte längre möjligt.

Enligt uppgifter från anställda inom Tullverket förekommer det i flera andra EU-länder att en varukontroll vid inre gräns får inledas genom att den enskildes identitet efterhörs. För att även Tullverket på ett tillfredställande sätt ska kunna arbeta med brottsbekämpande verksamhet på bl.a. narkotikaområdet, krävs att verket inom givna ramar har tillgång till effektiva verktyg. Mot bakgrund av vad som ovan anförts om andra EU-länders möjligheter att begära identitetskontroll vid passage av inre gräns, bör denna fråga för svensk del utredas närmare. Utredningen föreslår alltså att så sker.

Övriga frågor

Utöver det som anförts ovan har utredningen i ytterligare ett antal frågor gjort bedömning och lämnat förslag till regleringar. Huvuddelen av dessa frågor återfinns i kapitel 27 i betänkandet.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens grundläggande uppdrag kan sägas vara att lämna sådana förslag som leder till minskat utbud och minskat missbruk av narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och flyktiga ämnen som används vid sniffning. Bakgrunden till uppdraget är bl.a. att ett antal barn och ungdomar varje år skadas eller dödas av missbruk av sådant som är eller bör bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara. Att även dopningsmedlen leder till stora skador blir allt mera uppenbart. Utbudet av nya droger sker nu på ett mera utstuderat och hänsynslöst sätt än tidigare. Risker att barn och ungdomar ska lockas att använda nya och ännu inte klassificerade varor har ökat radikalt genom utbudet på Internet. Även problem med sniffning bland ungdomar förekommer.

För att kunna möta ett utbud av nya droger, dopningsmedel och en förändrad missbruksmiljö krävs många åtgärder. En åtgärd som utredningen föreslår är att skärpa straffen i fråga om vissa missbruksämnen, t.ex. dopningsmedel, GBL och 1,4-butandiol. De båda sistnämnda ämnena föreslås bli förklarade som narkotika, vilket leder till ett utvidgat tillstånds- och kontrollsystem. För de legala brukarna av ämnena innebär detta en viss kostnadsökning. Höjda straff kan vara en relativt verksam åtgärd för att inskräpa allvaret hos såväl köpare som säljare i fråga om redan kända missbrukssubstanser.

Försäljning och annan hantering av nya ännu inte klassificerade medel kan inte bemötas med höjda straff eftersom hanteringen ännu inte är straffbar. För att komma åt denna hantering krävs andra åtgärder. De förslag som utredningen i detta avseende redovisar är en aktiv och konstruktiv informationsverksamhet, en starkt ökad beredskap i fråga om nya ämnen för att på kort tid få ämnena klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara och därmed straffbara att hantera, samt slutligen en skyddsreglering som innebär att varor som kan antas komma att bli missbrukade som narkotika eller hälsofarliga varor men ännu inte är klassificerade

som sådana kan omhändertas (skyddsomhändertagande). Framför allt de senast föreslagna åtgärderna innebär ökade kostnader för staten. De föreslagna åtgärderna är att se som olika delar i ett förbättrat system för att minska skador och dödsfall. Exempelvis torde det föreslagna skyddsomhändertagandet bli i det närmaste helt meningslöst och ineffektivt om inte resurser tillskapas för vidgad kunskap och beredskap i fråga om nya missbruksämnen.

De myndigheter som *direkt* kommer att påverkas av utredningens förslag är främst Statens folkhälsoinstitut, Läkemedelsverket, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Förslagen i betänkandet torde *indirekt* komma att innebära stora konsekvenser för Kriminalvården. Någon närmare beräkning av ökade kostnader för Kriminalvården anser sig utredningen inte ha möjlighet att göra. Utredningen bedömning är dock att Kriminalvården totalt sett kommer att drabbas av de största kostnadsökningarna till följd av Narkotikautredningens förslag i detta betänkande.

Utredningen hänvisar till kapitel 28 i betänkandet för att ta del av den närmare redogörelsen av utredningens bedömning i fråga om ekonomiska konsekvenser.

Utredningen är väl medveten om att direktiven för denna utredning liksom för andra föreskriver att om förslagen innebär kostnader för staten ska förslag lämnas till hur dessa ska finansieras. Kostnaden som förklaringen av GBL och 1,4-butandiol leder till finansieras i huvudsak genom företagets avgifter. Att finna finansieringsmöjligheter för de övriga förslagen, som innebär ökat skydd för främst ungdomar, finns inte inom ramen för utredningens uppdrag. Självfallet innebär dock ett minskat utbud och ett minskat missbruk av olika droger stora besparingar även ur samhällsekonomisk synpunkt.

Konsekvenser av utredningens förslag i förhållande till brottslighet och brottsförebyggande arbete, reglers effekter för små företag osv. framgår av kapitel 28 i betänkandet. Utredningen hänvisar dit.

Ikraftträdande

Ett ikraftträdande av de lagar som ska beslutas av riksdagen samt därtill hörande förordningar torde kunna ske senast den 1 juli 2010.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om skyddsomhändertaganden av vissa varor som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag gäller till skydd för enskildas liv och hälsa mot skador av sådana varor som

– regeringen kan antas komma att förklara som narkotika i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika eller som hälsofarliga varor i förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

– är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor enligt författning som ännu inte har trätt i kraft, eller

– är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, men där beslutet om tillägg till den internationella överenskommelsen ännu inte har trätt i kraft i Sverige.

Förutsättningar för skyddsomhändertaganden, m.m.

2 § En vara

– som inte är förklarad som narkotika eller hälsofarlig vara enligt en författning som har trätt i kraft, eller

– som är förklarad som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt men som ännu inte har trätt i kraft här i landet,

får omhändertas, om det kan antas

- att den har sådana egenskaper eller effekter som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller
- att den har sådana egenskaper som avses i 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

och det av omständigheter i det enskilda fallet kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall (skyddsomhändertagande).

3 § Beslut om skyddsomhändertaganden fattas av allmän åklagare.

4 § I avvaktan på ett slutligt ställningstagande får ett tillfälligt beslut meddelas. Ett sådant beslut får gälla under högst två månader. Åklagaren får förlänga beslutets giltighetstid med två månader, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Om synnerliga skäl föreligger får ytterligare förlängning beslutas.

Förfarandet hos åklagaren

5 § När åklagare fattat ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande ska

- 1 a) berörd polismyndighet eller
- 1 b) berörd enhet inom Tullverket,
- 2) Statens folkhälsoinstitut,
- 3) Läke medelsverket och
- 4) Rikspolisstyrelsen

genast underrättas om beslutet.

Om det inte är obehövt ska Statens folkhälsoinstitut och Läke medelsverket föreläggas att inom viss tid till åklagaren yttra sig om huruvida varan slutligt bör omhändertas och att ange skälen för detta.

Av 18 § framgår att åklagaren i vissa fall ska underrättas om det inte längre finns skäl för ett skyddsomhändertagande.

6 § Åklagare får anlita biträde av polismyndighet eller Tullverket för utredning av frågor om skyddsomhändertaganden. I fråga om utredning tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

4 § om objektivitet,

6 § om rätt att hålla förhör,

10 § om vilka som får närvara vid förhör, och

12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den från vilken varan har omhändertagits.

7 § Innan frågan om ett skyddsomhändertagande slutligen avgörs av åklagaren, ska den som är part underrättas om uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehörliga.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

8 § När åklagaren slutligt avgör ett ärende om skyddsomhändertagande ska beslutet vara skriftligt och ange

1. part,
2. om ett skyddsomhändertagande har beslutats och innebörden av detta,
3. de skäl som bestämt utgången,
4. de bestämmelser som åberopas, och
5. möjligheten att begära omprövning enligt 11 § och domstolsprövning enligt 13 §.

Utöver part ska även

- 1 a) polismyndigheten eller
 - 1 b) Tullverket,
 - 2) Statens folkhälsoinstitut,
 - 3) Läkemedelsverket och
 - 4) Rikspolisstyrelsen
- underrättas om åklagarens beslut.

9 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om skyddsomhändertaganden tillämpas i övrigt endast följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

4 och 5 §§ om myndigheternas serviceskyldighet,

6 § om samverkan mellan myndigheter,

7 § om allmänna krav på handläggningen av ärenden,

8 § om tolk,

9 § om ombud och biträde,

14 § om muntlig handläggning,

15 § om anteckning av uppgifter,

20 § första stycket andra meningen 1 och 4 och andra stycket om att beslutsskäl får utelämnas, och

26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

10 § Den som drabbats av ett skyddsomhändertagande ska delges det beslut som skyddsomhändertagandet grundar sig på. Vid delgivning tillämpas delgivningslagen (1970:428).

11 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren på eget initiativ eller efter begäran av part häva eller ändra ett slutligt beslut om skyddsomhändertagande som har fattats av åklagaren eller domstolen. Detta gäller dock inte om ärendet om skyddsomhändertagande är föremål för domstolsprövning.

Om åklagaren enligt 18 § underrättas om att det inte längre finns skäl för ett skyddsomhändertagande, ska åklagaren genast underrätta domstolen om detta om ärendet är föremål för domstolsprövning.

12 § Åklagaren ska omedelbart häva ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande, om han eller hon bedömer att förutsättningar för ett slutligt beslut om skyddsomhändertagande inte föreligger.

Domstolsprövning

13 § Tingsrätten ska pröva ett beslut av åklagare om skyddsomhändertagande på begäran av part, om beslutet har gått honom eller henne emot. En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren, som ska överlämna ärendet till tingsrätten.

Behörig domstol att pröva ett beslut om skyddsomhändertagande är den tingsrätt där den åklagare som har prövat frågan om skyddsomhändertagande ska föra talan i brottmål i allmänhet.

Begäran om prövning av ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande får göras utan begränsning i tid. I fråga om ett slutligt beslut om skyddsomhändertagande ska begäran om prövning ha kommit in till åklagaren inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

14 § Domstolen ska begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövt. Domstolen får begära yttrande av Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket, om ett sådant yttrande kan ha betydelse för utredningen.

15 § Vid domstolens handläggning av skyddsomhändertagande tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I fråga om begäran om prövning enligt 13 § tillämpas vad som sägs i den lagen om ansökan.

16 § Utöver åklagare och annan part ska även

- 1 a) polismyndigheten eller
- 1 b) Tullverket,
- 2) Statens folkhälsoinstitut,
- 3) Läkemedelsverket och
- 4) Rikspolisstyrelsen

underrättas om domstolens avgörande.

Övrigt

17 § När Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket får föreläggande från åklagaren om yttrande enligt 5 §, ska myndigheten så snart det kan ske ta ställning till om den avser att hos regeringen anmäla att varan ska förklaras som narkotika, eller, för Statens folkhälsoinstituts del, som hälsofarlig vara.

18 § Om Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket har yttrat sig till åklagaren och angett att varan slutligt bör omhändertas, ska myndigheten genast underrätta åklagaren om myndigheten senare anser att det inte längre finns skäl för ett skyddsomhändertagande. Samma gäller för myndigheten om regeringen beslutat att inte förklara den aktuella varan för narkotika eller hälsofarlig vara.

19 § Ett beslut om skyddsomhändertagande börjar gälla omedelbart, om inte annat bestämts.

20 § När ett beslut om skyddsomhändertagande har vunnit laga kraft ansvarar polismyndigheten eller Tullverket för att den omhändertagna varan förstörs.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Lagen tillämpas endast på varor som tagits i beslag efter den 30 juni 2010.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 36 kap. 1 b § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

1 b §¹

Döms någon för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer och har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, ska även i annat fall än som avses i 1 § egendom förklaras förverkad, om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, gäller första stycket också om någon döms för

1. människohandel enligt 4 kap. 1 a § fjärde stycket, koppleri, ocker som är grovt, olovlig befattning med falska pengar som är grovt, eller grovt dobbleri,

2. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller olovlig befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första stycket samma lag,

3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel *eller grovt dopningsbrott enligt 3 a § samma lag,*

4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *smuggling av dopningsmedel enligt 6 a § första stycket samma lag,* eller

5. människosmuggling enligt 20 kap. 8 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § första stycket samma lag.

¹ Senaste lydelse 2008:370.

Vad som sägs om förverkande i första och andra styckena gäller också om någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses där.

Förverkande enligt denna paragraf får inte beslutas om det är oskäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

3 Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs i fråga om narkotikastrafflagen (1968:64) dels att 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 1 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Administrativa bestämmelser om narkotika finns i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Bestämmelser om straff för olovlig befattning med dopningsmedel finns i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.

Bestämmelser om straff för olovlig befattning med hälsofarliga varor finns i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

8 §²

Med narkotika förstås i denna lag 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

Med narkotika förstås i denna lag

– läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper,

– läkemedel eller hälsofarliga varor med euforiserande effekter, eller

– varor som med lätthet kan omvandlas till varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter, och

² Senaste lydelse 1999:43.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel att 1, 3 och 3 a §§ ska ha följande lydelse.

1 §

1 § Denna lag gäller

- | | |
|--|---|
| a) syntetiska anabola steroider, | |
| b) testosteron och dess derivat, | |
| c) tillväxthormon, | c) tillväxthormon, <i>och</i> |
| d) kemiska substanser som ökar produktion <i>och frigörelse</i> av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. | d) kemiska substanser som ökar produktion av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon, <i>eller kemiska substanser som ökar frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.</i> |

Om straff för narkotikabrott finns bestämmelser i narkotikastrafflagen (1968:64).

Om straff för olovlig befattning med hälsofarliga varor finns bestämmelser i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

3 §³

Den som uppsåtligen bryter mot 2 § 2–7 döms för dopningsbrott till fängelse i högst två år.	Den som uppsåtligen bryter mot 2 § 2–7 döms för dopningsbrott till fängelse i högst tre år.
---	---

Är ett brott som avses i första stycket med hänsyn till mängden dopningsmedel samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

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

³ Senaste lydelse 2000:1245.

3 a §⁴

Är ett brott som avses i 3 § första stycket att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst *sex månader* och högst *fyra* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *skall det* särskilt beaktas om *det* har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är ett brott som avses i 3 § första stycket att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst *ett år* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *ska* särskilt beaktas *dopningsmedlets farlighet*, om *gärningen* har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁴ Senaste ändring 1999:44.

5 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 2, 3, 4, 7, 7 a, 9, 9 a, 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,
dels att närmast före 3 och 12 §§ nya rubriker ska införas av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Narkotika får importeras, tillverkas, exporteras, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.

2 §⁵

Narkotika får importeras, *föras in*, tillverkas, exporteras, *föras ut*, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.

När regeringen särskilt föreskriver det, får narkotika hanteras på i första stycket närmare angivet sätt även för industriellt ändamål.

Import och export

Import/*införsel* och export/*utförsel*

Narkotika får importeras *eller* exporteras endast av den som har tillstånd till det.

3 §⁶

Narkotika får importeras, *föras in*, exporteras *eller föras ut* endast av den som har tillstånd till det.

Om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana

⁵ Senaste lydelse 1999:55.

⁶ Senaste lydelse 2000:539.

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 införselreglerade varor, m.m.

4 §

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräknings, förpackning eller ompackning av narkotika *samt framställning av sådan beredning som innehåller narkotika utan att beredningen anses som narkotika.*

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräknings, förpackning eller ompackning av narkotika.

Tillverkning av narkotika får bedrivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte för att på apotek göra en beredning med narkotiskt ämne som verksam beståndsdel eller för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika vid en vetenskaplig institution, som ägs eller stöds av staten.

7 §⁷

Narkotika får innehas endast av

1. den som har rätt att handla med varan,
2. en föreståndare 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 import enligt 3 § första stycket, eller
4. den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts import eller införsel enligt 3 § första stycket, eller
5. den som fått särskilt tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål.

⁷ Senaste lydelse 1999:55.

7 a §⁸

Med *narkotikaprekursor* avses i denna lag ett ämne som kan användas för olaglig framställning av narkotika och som finns upptaget i bilaga till 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.

Med *narkotikaprekursorer* avses i denna lag detsamma som i 9 § narkotikastrafflagen (1968:64).

9 §⁹

Den som importerar, exporterar, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika *skall* föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte *skall* föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

Den som importerar, *för in*, exporterar, *för ut*, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika *ska* föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. *Sådana anteckningar ska även föras av den som fått särskilt tillstånd till innehav av narkotika för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.* Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte *ska* föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

⁸ Senaste lydelse 2005:471.

⁹ Senaste lydelse 2005:471.

9 a §¹⁰

Den som yrkesmässigt importerar, exporterar, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika *skall* på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans namn.

Den som yrkesmässigt importerar, *för in*, exporterar, *för ut*, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika *ska* på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans namn.

11 §¹¹

Läkemedelsverket har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förordning (EG) nr 273/2004, förordning (EG) nr 111/2005, denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen *skall* efterlevas.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med import, export, 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 import, export, transit, agerande som mellanhand, tillverkning, handel, transport och för-

Läkemedelsverket har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förordning (EG) nr 273/2004, förordning (EG) nr 111/2005, denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen *ska* efterlevas.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med import, *införsel*, export, *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 import, *införsel*, export, *utförsel*, transit, agerande som mellanhand, till-

¹⁰ Senaste lydelse 2005:471.

¹¹ Senaste lydelse 2005:471.

varing av narkotikaprekursorer eller andra utgångsämnen till narkotika. Verket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läkemedelsverket har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

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

På begäran *skall* den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket lämna nödvändigt biträde vid undersökningen. För uttaget prov betalas inte ersättning. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får Läkemedelsverket också förelägga vite.

verkning, handel, transport och förvaring av narkotikaprekursorer eller andra utgångsämnen till narkotika. Verket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läkemedelsverket 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.

På begäran *ska* den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket lämna nödvändigt biträde vid undersökningen. För uttaget prov betalas inte ersättning. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får Läkemedelsverket också förelägga vite.

Bemyndiganden

12 §¹²

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket och Tullverket får i fråga om import, export, transit, tillverkning, handel, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika meddela ytterligare föreskrifter.

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket och Tullverket får i fråga om import, *införsel*, export, *utförsel*, transit, tillverkning, handel, *innehav*, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika meddela ytterligare föreskrifter.

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Läkemedelsverket och Tullverket, får föreskriva om att vissa bered-

¹² Senaste lydelse 2005:471.

ningar får undantas från krav i denna lag i fråga om import, införsel, export, utförsel, transit, tillverkning handel, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning under förutsättning att beredningarna är avsedda att användas för medicinskt eller vetenskapligt bruk. Regeringen får föreskriva vilka beredningar som kan omfattas av dessa undantag.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket och Tullverket, får i fråga om narkotika som används för industriellt ändamål meddela undantag från föreskrifter i fråga om import, införsel, export, utförsel, transit, tillverkning, handel, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Ansökan om tillstånd att hantera sådan narkotika som avses i 2 § första stycket ska ha inkommit till Läkemedelsverket inom två månader efter det att lagen trätt i kraft.

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

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

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

dels att det i lagen ska införas nya paragrafer, 3 a–3 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹³

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.

Regeringen eller den myndighet 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 regeringen bestämmer får i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav meddela ytterligare föreskrifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidare i fråga om införsel,

¹³ Senaste lydelse 2005:472.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav meddela ytterligare föreskrifter om förande av anteckningar och märkning.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter 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 meddelats med stöd av lagen.

3 a §

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där varor enligt denna lag används i vetenskapligt syfte ska föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

3 b §

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.

3 c §

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran 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 med stöd av 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 av varor enligt denna lag, dels till utrymmen där prövning av varornas egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelssyfte, 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.

På begäran ska den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket lämna nödvändigt biträde vid undersökningen. För uttaget prov betalas inte ersättning. Ett beslut om föreläggande

*eller förbud får förenas med vite.
Om tillträde eller biträde vägras
får tillsynsmyndigheten också
förelägga vite.*

4 §¹⁴

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § 2–6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

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

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 a § eller 3 b § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller åsidosätter 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹⁴ Senaste lydelse 2000:1260.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1225) om straff för smuggling att det i lagen ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Om en gärning som avses i 3 § gäller sådana dopningsmedel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, döms för smuggling av dopningsmedel till fängelse i högst tre år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms för grov smuggling av dopningsmedel till fängelse, lägst ett och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas dopningsmedlets farlighet, om gärningen avsett en särskilt stor mängd dopningsmedel, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

8 Förslag till förordning om försäljning m.m. av vissa flyktiga ämnen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning gäller i fråga om

1. flyktiga ämnen som vid inandning medför eller kan antas medföra berusning, och

2. annan vara som innehåller ett flyktigt ämne, om varan vid inandning medför eller kan antas medföra berusning.

Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

2 § Ett ämne eller en vara som avses i 1 § får vid försäljning inte marknadsföras på ett sådant sätt att marknadsföringen kan antas inbjuda till användning i berusningssyfte. Ämnet eller varan får inte säljas, när det kan antas att den förvärvas för att användas som berusningsmedel.

3 § I syfte att hindra eller motverka att ämnen eller varor som avses i 1 § används i berusningssyfte, får Kemikalieinspektionen under viss tid i en eller flera kommuner meddela särskilda föreskrifter om marknadsföring, försäljning samt märkning i butik, efter samråd med Statens folkhälsoinstitut. Kemikalieinspektionen får även under viss tid i en eller flera kommuner förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år.

4 § Kemikalieinspektionen utövar tillsynen över att denna förordning och föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen följs. Efter samråd med Statens folkhälsoinstitut ska Kemikalieinspektionen offentliggöra vägledande förteckningar över ämnen och varor som avses i 1 §.

5 § Beslut om föreskrifter som Kemikalieinspektionen meddelat enligt 3 § får överklagas hos regeringen.

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol av annat beslut.

6 § Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och bestämmelser om ansvar och förverkande finns i 29 kap. samma balk.

Av 26 kap. 26 § miljöbalken framgår att en tillsynsmyndighet får bestämma att ett beslut av myndigheten ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010, då förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. upphör att gälla.

9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid laboratoriet *skall* utföras laboratorieundersökningar som föranleds av misstanke om brott, samt bedrivs annan verksamhet som står i samband därmed (kriminaltekniska undersökningar). Om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras.

Laboratoriet *skall* inom sitt verksamhetsområde bedriva kriminalteknisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet.

Föreslagen lydelse

2 §

Vid laboratoriet ska utföras laboratorieundersökningar som föranleds av misstanke om brott, samt bedrivs annan verksamhet som står i samband därmed (kriminaltekniska undersökningar). *Laboratoriet ska medverka vid analys av sådana substanser eller varor som Statens folkhälsoinstitut enligt sin instruktion får köpa in från Internet i syfte att fastställa innehåll och aktiv substans.* Om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras.

Laboratoriet *ska* inom sitt verksamhetsområde bedriva kriminalteknisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet.

Laboratoriet ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen att 2 § ska ha följande lydelse.

2 §¹⁵

<p>Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), polisutbildningsförordningen (1999:740) eller av andra föreskrifter <i>skall</i> Rikspolisstyrelsen särskilt</p>	<p>Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), polisutbildningsförordningen (1999:740) eller av andra föreskrifter <i>ska</i> Rikspolisstyrelsen särskilt</p>
--	--

1. verka för ett förtroendefullt förhållande mellan Polisen och allmänheten,
2. utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen,
3. utarbeta planer för Polisens beredskapsplanläggning,
4. föra centrala polisregister, och
5. organisera en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet.

Rikspolisstyrelsen *skall* även Rikspolisstyrelsen *ska* även

1. vara nationell enhet för den internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) och för den europeiska polisbyrå (Europol) samt vara ansvarig för den nationella delen av Schengens informationssystem (SIS) och vara nationell kontaktpunkt för SIS genom Sirenekontoret,

2. vara sådan centralbyrå när det gäller penningförfalskning som föreskrivs i den internationella konventionen för bekämpande av penningförfalskning av den 20 april 1929 (SÖ 2001:6),

3. organisera en styrka inom Polisen för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarsmakten och andra berörda myndigheter,

4. upprätthålla de förbindelser som behövs med utländska brottsbekämpande myndigheter, utländska gränskontrollmyndigheter och internationella organ,

¹⁵ Senaste lydelse 2006:1303.

5. i samråd med den nationella OPC-koordinatören delta i arbetet i den operativa kommittén (OPC), som är en del av Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet,

6. biträda Regeringskansliet i det internationella arbetet på polisområdet, *och*

7. svara för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.

6. biträda Regeringskansliet i det internationella arbetet på polisområdet,

7. svara för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt, *och*

8. *medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.*

Rikspolisstyrelsen får ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås *skall* Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

Rikspolisstyrelsen får ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås *ska* Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

11 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

dels att 2, 3, 4, 6, 11, 12 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att bilaga 1 ska följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två bilagor, bilaga 3 och 4, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

De substanser som anges i bilaga 1 till denna förordning *skall* anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

2 §¹⁶

De substanser som anges i bilaga 1 till denna förordning *ska* anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64)

Förutom för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, får de substanser som anges i bilaga 3 även användas för industriellt ändamål.

Läkemedelsverket *skall* upprätta och kungöra förteckningar över narkotika.

3 §

Läkemedelsverket *ska* upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. *Om narkotika som anges i Läkemedelsverkets föreskrifter ingår i en beredning, ska beredningen anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64).*

Läkemedelsverkets förteckningar ska avse både sådana substanser som anges i 2 § och sådana substanser som är föremål för kontroll enligt en

¹⁶ Senaste lydelse 2006:273.

internationell överenskommelse som Sverige har biträtt.

4 §¹⁷

För import *och* export av narkotika krävs tillstånd i varje särskilt fall.

För import, *införsel*, export *och utförsel* av narkotika krävs tillstånd i varje särskilt fall. *Läkemedelsverket får föreskriva om undantag från detta krav för narkotika som inte är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt.*

6 §¹⁸

Tullverket får meddela föreskrifter om att narkotika i vissa fall får importeras *eller* exporteras endast över de orter som anges av myndigheten. Tullverket får efter samråd med Läkemedelsverket utfärda föreskrifter om förvaring av narkotika på tullupplag och tullager samt i frihamn.

Tullverket får meddela föreskrifter om att narkotika i vissa fall får importeras, *föras in*, exporteras *eller föras ut* endast över de orter som anges av myndigheten. Tullverket får efter samråd med Läkemedelsverket utfärda föreskrifter om förvaring av narkotika på tullupplag och tullager samt i frihamn.

11 §¹⁹

Läkemedelsverket får meddela ytterligare föreskrifter om narkotika såvitt avser tillverkning, handel, förordnande, utlämnande, förande av anteckningar och, efter samråd med Tullverket, om import *och* export.

Läkemedelsverket får meddela ytterligare föreskrifter om narkotika såvitt avser tillverkning, handel, *innehav*, förordnande, utlämnande, förande av anteckningar och, efter samråd med Tullverket, om import, *införsel*, export *och utförsel*.

Läkemedelsverket får också föreskriva om undantag från krav

¹⁷ Senaste lydelse 1993:784.

¹⁸ Senaste lydelse 1999:516.

¹⁹ Senaste lydelse 2005:642.

avseende tillverkning, handel, förordnande, innehav, utlämnande, förande av anteckningar, märkning och, efter samråd med Tullverket, om import, införsel, export, utförsel och transit för de beredningar som anges i bilaga 4, under förutsättning att beredningarna är avsedda att användas för medicinskt eller vetenskapligt bruk.

Läkemedelsverket får i fråga om narkotika som används för industriellt ändamål meddela undantag från föreskrifter i fråga om tillverkning, handel, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika och, efter samråd med Tullverket, om import, införsel, export, utförsel och transit.

Läkemedelsverket får meddela ytterligare föreskrifter om narkotikaprekursorer när det gäller

1. särskilda tillstånd för apotek eller myndigheter att inneha eller släppa ut narkotikaprekursorer på marknaden, och
2. särskild registrering för apotek eller myndigheter att släppa ut narkotikaprekursorer på marknaden.

12 §²⁰

- | | |
|--|----------------------------------|
| <p>Avgift <i>skall</i> betalas</p> <ul style="list-style-type: none"> – för narkotika av den som ansöker om tillstånd eller har fått tillstånd – för narkotikaprekursorer av den som ansöker om tillstånd eller registrerar sig enligt 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. | <p>Avgift <i>ska</i> betalas</p> |
|--|----------------------------------|

²⁰ Senaste lydelse 2005:642.

Årsavgift för narkotika *skall* betalas från och med månaden efter den då Läkemedelsverket meddelat tillstånd att importera, exportera, tillverka eller driva handel till och med den månad då tillståndet upphör att gälla.

Årsavgift för narkotika *ska* betalas från och med månaden efter den då Läkemedelsverket meddelat tillstånd att importera, *föra in*, exportera, *föra ut*, tillverka eller driva handel till och med den månad då tillståndet upphör att gälla.

14 §²¹

Avgifter betalas med följande belopp.

Avgifter betalas med följande belopp.

Avgiften avser	Avgift i kronor	Avgiften avser	Avgift i kronor
Narkotika		Narkotika	
– tillstånd att importera	20 000	– tillstånd att importera/ <i>föra in</i>	20 000
– tillstånd att exportera	20 000	– tillstånd att exportera/ <i>föra ut</i>	20 000
årsavgift	20 000	årsavgift	20 000
avgift per import-/export-tillfälle	800	avgift per import-/ <i>införsel</i> - <i>/export-/utförsel</i> tillfälle	800
– tillstånd att tillverka	20 000		
– tillstånd att driva handel	20 000		
årsavgift	20 000		

Narkotikaprekursorer

– tillstånd för:			
import	15 000	import/ <i>införsel</i>	15 000
export	15 000	export/ <i>utförsel</i>	15 000
handel	15 000		
tillverkning	15 000		
förvaring	2 000		
transport	2 000		

– Registrering av:

²¹ Senaste lydelse 2005:642.

import	15 000	import/ <i>införel</i>	15 000
export	15 000	export/ <i>utförel</i>	15 000
handel	15 000		
tillverkning	15 000		
förvaring	2 000		
transport	2 000		
avgift per import-/exporttillfälle	1 000	avgift per import-/ <i>införel</i> - /export-/ <i>utförel</i> tillfälle	1 000

Bilaga 1²²

Förteckning över substanser som ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen

Centralstimulerande medel

etylamfetamin (2-etylamino-1-fenylpropan)

fenetyllin

[1-fenyl-1-piperidyl-(2)-metyl]acetat

1-fenyl-2-butylamin

N-hydroxiamfetamin

propylhexedrin

4-metyltioamfetamin (4-MTA)

modafinil

4-metoxi-N-metylamfetamin (PMMA, 4-MMA)

2,5-dimetoxi-4-etyltiofenetylamin (2C-T-2)

2,5-dimetoxi-4-(n)-propyltiofenetylamin (2C-T-7)

4-jodo-2,5-dimetoxifenetylamin (2C-I)

2,4,5-trimetoxiamfetamin (TMA-2)

Hallucinogener

2-amino-1-(4-brom-2,5-dimetoxifenyl)propan (brom-STP)

hydroxi-3-pentyl-6,6,9-trimetyl-6a,7,10,10a-tetrahydro-6H-dibenso[b,d]pyranol-(1) (hydroxitetrahydrocannabinoler)

²² Senaste lydelse 2008:743.

ibogain

levonantradol

nabilon

4-jod-2,5-dimetoxiamfetamin (DOI)

4-klor-2,5-dimetoxiamfetamin (DOC)

brombensodifuranylisopropylamin (Bromo-Dragonfly)

dextrometorfan med undantag för beredningar för medicinskt eller vetenskapligt bruk i form av lösningar som inte innehåller mer än 3 mg/ml

dextrometorfan

Smärtstillande medel

karfentanil

karisoprodol

remifentanil

gamma-hydroxi-butyrat (GHB)

gammabutyrolakton (GBL)

1,4-butandiol (1,4-BD)

ketamin

tramadol med undantag för beredningar för medicinskt eller vetenskapligt bruk som innehåller högst 400 mg tramadol per avdelad dos i blandning med en eller flera andra ingredienser eller som innehåller högst 10 procent

tramadol

*tramadol om beredningarna inte
är avdelade i doser*

Sömnmedel och lugnande medel

allobarbital

aprobarbital

brallobarbital

brotizolam

butalbarbital

pyrityldion (3,3-dietyl-2,4-dioxotetrahydropyridin)

heptabarbital

hexapropymat

hexobarbital

klometiazol

kloralhydrat

kloralodol

metohexital

metylpentynol

midazolam

tybamat

vinbarbital

zolpidem

zopiclone

fenazepam

Som narkotika enligt narkotikastrafflagen ska även anses de ovanjordiska delarna av växten kat (*Catha edulis*) samt svamparna *Psilocybe semilanceata* (toppslätskivling) och *Psilocybe cubensis*. Dessa ska gälla andra svampar som innehåller ämnena psilocybin eller psilocin, om svamparna är framodlade eller om de har torkats eller på annat sätt beretts.

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 sort som kan berättiga till stöd enligt rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 och 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 och

2. odlas efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling enligt rådets förordning (EG) nr 1782/2003 givits in till behörig myndighet.

Salter av ämnena när sådana kan förekomma.

Bilaga 3

*Förteckning över substanser
som får användas för industriellt
ändamål*

gammabutyrolakton (GBL)

1,4-butandiol (1,4-BD)

*Bilaga 4**Beredningar som får undantas från vissa krav*

Beredningar av opium eller morfin, som i blandning innehåller högst 0,2 procent morfin, beräknat som vattenfri morfinbas, i blandning med ett eller flera andra terapeutiskt verksamma, icke narkotiska ämnen.

Beredningar, som i blandning med en eller flera andra ingredienser innehåller ett av ämnena acetyldihydrokodein, dihydrokodein, etylmorfin, folkodin, kodein, nikodikodin, nikokodin eller norkodein till en mängd av högst 100 milligram i varje avdelad dos eller till en halt av högst 2,5 procent, om beredningarna ej är avdelade i doser.

Beredningar av difenoxin, som i varje avdelad dos inte innehåller mer än 0,5 milligram difenoxin och en mängd atropinsulfat, som motsvarar minst 5 procent av difenoxindosen.

Beredningar av difenoxylat, som i varje avdelad dos inte innehåller mer än 2,5 milligram difenoxylat, beräknat som bas, och en mängd atropinsulfat, som motsvarar minst 1 procent av difenoxylatdosen.

Beredningar av propiram, som i varje avdelad dos inte innehåller mer än 100 milligram propiram i blandning med minst samma mängd metylcellulosa.

Beredningar till intagning, som av narkotiska ämnen endast innehåller dextropropoxifen i en mängd av högst 135 milligram i varje avdelad dos eller till en halt av högst 2,5 procent, om beredningarna ej är avdelade i doser samt att inga ämnen upptagna i 1971 års psykotropkonvention ingår i beredningarna.

Beredningar av tramadol som innehåller högst 400 mg tramadol per avdelad dos i blandning med en eller flera andra ingredienser eller som innehåller högst 10 procent tramadol om beredningarna inte är avdelade i doser.

Beredningar av dextrometorfan i form av lösningar som inte innehåller mer dextrometorfan än 3 mg/ml.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken att 13 e och 13 g §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 e §²³

Kemikalieinspektionen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i

1. genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning, och

2. frågor enligt förordningen (2010:000) om försäljning m.m. av vissa flyktiga ämnen, och

2. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, biotekniska organismer samt allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor, med undantag för

3. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, biotekniska organismer samt allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor, med undantag för

a) produkters och varors brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper,

b) drivmedel och bränslen,

c) ämnen som bryter ned ozonskiktet,

d) batterier, och

e) fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.

²³ Senaste lydelse 2007:847.

13 g §²⁴

Läkemedelsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i

1. genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning, och

2. frågor enligt förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m., och

3. frågor enligt förordningen (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter. 2. frågor enligt förordningen (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

²⁴ Senaste lydelse 2007:847.

13 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 4 § ska ha följande lydelse,

dels att bilagan till förordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²⁵

Statens folkhälsoinstitut får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål enligt 3 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Statens folkhälsoinstitut får i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav meddela ytterligare föreskrifter.

Statens folkhälsoinstitut får vidare i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav meddela ytterligare föreskrifter om förande av anteckningar och märkning.

Statens folkhälsoinstitut får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Statens folkhälsoinstitut får även meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Statens folkhälsoinstitut har tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen.

²⁵ Senaste lydelse 2006:154.

Bilaga²⁶

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

N-metyl-1-(3,4-metylendioxifenyl)-2-butylamin (MBDB)

1-(3,4-metylendioxifenyl)-2-butylamin (BDB)

N-bensylpiperazin

5-metoxi-N,N-dimetyltryptamin (5-MeO-DMT)

5-metoxi-N,N-diisopropyltryptamin (5-MeO-DIPT)

5-metoxi-alfametyltryptamin (5-MeO-AMT)

2,5-dimetoxi-4-etylfenetylamin (2C-E)

alfa-metyltryptamin (AMT)

2,5-dimetoxi-4-klorfenetylamin (2C-C)

2,5-dimetoxi-4-metylfenetylamin (2C-D)

4-acetoxi-N,N-diisopropyltryptamin (4-AcO-DIPT)

4-hydroxi-N,N-diisopropyltryptamin (4-HO-DIPT)

3,4-metylendioximetkatinon (Metylon)

4-acetoxi-N,N-metylisopropyltryptamin (4-AcO-MIPT)

4-hydroxi-N,N-metylisopropyltryptamin (4-HO-MIPT)

4-acetoxi-N,N-dietyltryptamin (4-AcO-DET)

4-hydroxi-N,N-dietyltryptamin (4-HO-DET)

²⁶ Senaste lydelse 2008:908. Ändringen innebär att orden "gammabutyrolakton (GBL)" och "1,4-butandiol (1,4-BD)" tagits bort ur bilagan.

1-(3-trifluormetylfenyl)piperazin (TFMPP)

2,5-dimetoxi-4-isopropyltiofenetylamin (2C-T-4)

salvinorin A

alla delar av växten *Salvia divinorum* från vilka salvinorin A inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer

Salter av ämnena när sådana kan förekomma.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:782) med instruktion för Tullverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:782) med instruktion för Tullverket att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²⁷

Tullverket ska bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. Tullverket får, efter samråd med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, meddela föreskrifter om hur denna åklagarverksamhet ska utövas.

Tullverket ska även bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott.

Tullverket ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

²⁷ Senaste lydelse 2008:334.

15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 2 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Åklagarmyndigheten ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:976) med instruktion för Rättsmedicinalverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:976) med instruktion för Rättsmedicinalverket att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska särskilt svara för

1. rättspsykiatriska undersökningar i brottmål och läkarintyg som avses i 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

2. rättsmedicinska obduktioner och andra rättsmedicinska undersökningar,

3. verksamhet med utfärdande av sådana intyg som avses i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott,

4. rättsmedicinsk medverkan i övrigt på begäran av domstol, länsstyrelse, allmän åklagare eller polismyndighet,

5. rättskemiska och rättsgenetiska undersökningar,

6. information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,

7. internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde,

8. utvecklingsarbete och stöd åt forskning av betydelse för verksamheten, och

9. utredningar om risk för återfall i brottslighet enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid.

Rättsmedicinalverket ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska

1. utarbeta regler inom livsmedelsområdet,
2. utöva offentlig kontroll enligt livsmedelslagen (2006:804) samt leda och samordna livsmedelskontrollen,
3. verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet,
4. verka för att exporterande livsmedelsföretag uppfyller sådana särskilda krav som mottagarlandet kan ställa,
5. bedriva undersökningar om livsmedel och matvanor samt utföra analyser, utveckla metoder och utföra riskvärderingar på livsmedelsområdet,
6. vara nationellt referenslaboratorium inom sitt verksamhetsområde,
7. informera konsumenter, företag och andra intressenter i livsmedelskedjan om gällande regelverk, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet,
8. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt,
9. samordna frågor som rör spädbarnsnutrition inklusive amning,
10. ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet, samt
11. främja konsumenternas, särskilt barns och ungdomars, förutsättningar att göra medvetna val avseende hälsosam och säker mat.

Livsmedelsverket ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Läkemedelsverket ska särskilt

1. svara för kontrollen och tillsynen enligt läkemedelslagen (1992:859), lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer, rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer, lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. och övriga läkemedelsförfattningar i fråga om tillverkare, importörer, distributörer, detaljister och andra som tar befattning med läkemedel,

2. svara för tillsyn i fråga om medicintekniska produkter i enlighet med lagen (1993:584) om medicintekniska produkter och förordningen (1993:876) om medicintekniska produkter samt de föreskrifter som verket meddelat med stöd av lagen,

3. svara för kontrollen och tillsynen i fråga om vissa produkter som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära,

4. svara för kontrollen och tillsynen i fråga om teknisk sprit, alkoholhaltiga preparat samt kosmetiska och hygieniska produkter,

5. svara för föreskrifter och allmänna råd i fråga om läkemedel och andra produkter som omfattas av myndighetens kontroll eller tillsyn,

6. delta i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde,

7. svara för information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,

8. svara för stöd till Socialstyrelsens tillsynsverksamhet och styrelsens beredningsplanering på läkemedelsområdet,

9. svara för forskning på områden av betydelse för den kontroll och tillsyn som ska bedrivas,

10. fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 953/2003 av den 26 maj 2003 om förhindrande av att handeln med vissa viktiga mediciner avleds till Europeiska unionen, ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1662/2005 av den 11 oktober 2005 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EG) nr 953/2003 om förhindrande av att handeln med vissa viktiga mediciner avleds till Europeiska unionen,

11. fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, i fråga om efterlevnaden av sådana regler som verket har tillsyn över,

12. fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt artiklarna 14 och 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 816/2006 av den 17 maj 2006 om tvångslicensiering av patent för tillverkning av läkemedelsprodukter för export till länder med folkhälsoproblem, och

13. ha ett sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Läkemedelsverket ska aktivt bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som utgör läkemedel eller varor som har potentiell medicinsk användning. I detta arbete får Läkemedelsverket köpa in substanser eller varor från Internet och låta analysera dem i syfte att fastställa innehåll och aktiv substans.

Läkemedelsverket ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för och som utgör ett hjälpmedel även vid Läkemedelsverkets bevakning av behovet av narkotikaklassificering.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1214) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1214) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Statens folkhälsoinstitut ska särskilt

1. analysera utvecklingen av folkhälsan med utgångspunkt i de faktorer som påverkar denna,

2. förse regeringen med information och med underlag för beslut,

3. beakta barns, ungas och äldres hälsa,

4. ställa samman och till kommuner, landsting och den ideella sektorn sprida forskningsresultat om metoder och strategier inom folkhälsoområdet,

5. svara för tillståndsgivning och tillsyn i enlighet med vad som anges i alkohollagen (1994:1738) och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

6. bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

6. *aktivt* bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte har potentiell medicinsk användning samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

7. *ha ett informationsansvar i fråga om narkotika, vissa hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, vissa dopningsmedel enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, s.k. flyktiga ämnen som vid inandning medför eller kan antas medföra*

berusning samt nya ämnen som kan antas bli förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor,

7. svara för tillsyn i enlighet med vad som anges i forskarlagen (1993:581)

8. främja tillgången på statistik av god kvalitet inom alkohol- narkotika- och tobaksområdena,

9. följa det internationella folkhälsoarbetet.

8. svara för tillsyn i enlighet med vad som anges i forskarlagen (1993:581),

9. främja tillgången på statistik av god kvalitet inom alkohol- narkotika- och tobaksområdena,

10. följa det internationella folkhälsoarbetet.

Statens folkhälsoinstitut ska ha ansvar för kontrollen av dokument m.m. för vintransporter i enlighet med vad som anges i förordningen (1999:1148) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

I arbetet med att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte har potentiell medicinsk användning samt behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, får Statens folkhälsoinstitut köpa in substanser eller varor från Internet och låta analysera dem i syfte att fastställa innehåll och aktiv substans.

Statens folkhälsoinstitut ska vara administrativt ansvarigt för den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som utgör ett hjälpmedel dels vid institutets bevakning av behovet av narkotikaklassificering av varor som inte har potentiell medicinsk användning samt behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, dels vid

Läkemedelsverkets bevakning av behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som utgör läkemedel eller varor som har potentiell medicinsk användning. Statens folkhälsoinstitut ska vidare vara administrativt ansvarigt för den expertgrupp som bedömer vilka medel som torde omfattas av lagen om förbud mot vissa dopningsmedel.

Statens folkhälsoinstitut ska vara nationell enhet för Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

BAKGRUND

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Problembeskrivning

Den rättsliga regleringen i Sverige av vissa 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, är fördelad på ett antal lagar och förordningar. Det gäller t.ex. narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och medel som kan användas vid sniffning. På grund av dels att antalet författningar som reglerar dessa olika typer av varor är omfattande, dels 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.

Enligt Narkotikautredningens direktiv (dir. 2006:97) ska utredningen göra en översyn av narkotikalagstiftningen, varvid nuvarande systems funktion, effektivitet och efterlevnad ska utvärderas. Utredningen ska 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 och om regleringen i de olika författningarna är enhetlig. Enligt direktiven ska utredningen vidare undersöka möjligheten att göra systemen mer överskådliga dels genom att minska antalet författningar som reglerar området, dels genom att göra uppräkningslistan av de varor som klassificeras mer lättöverskådlig. Utredningen ska även undersöka möjligheten att begränsa åtkomsten av sådana hälsofarliga varor som inte regleras av något av kontrollsystemen som används i missbrukssyfte samt kartlägga hur kontrollsystemen tillämpas i praktiken, framför allt när det gäller vilket regelsystem som olika varor omfattas av. Utredningen ska enligt direktiven också överväga om nuvarande reglering av dopningsmedel i jämförelse med exempelvis narkotika och hälsofarliga varor

i tillräcklig utsträckning beaktar dopningspreparatens farlighet. I uppdraget ingår slutligen att vid behov lämna förslag till förbättringar av nuvarande system samt att lämna förslag på författningsändringar.

Nya hälsofarliga ämnen eller substanser dyker kontinuerligt upp på marknaden. Dessa kan orsaka stora skador och mycket lidande innan deras egenskaper har hunnit utredas och ämnena kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Ansvar för att utreda behovet av narkotikaklassificering av varor som inte har potentiell medicinsk användning åvilar Statens folkhälsoinstitut (FHI), som även ansvarar för att utreda behovet av klassificering av hälsofarliga varor. Läkemedelsverket ansvarar i likhet med FHI för att utreda klassificering av ämnen som narkotika, dock med den skillnaden att Läkemedelsverkets ansvarsområde omfattar läkemedelssubstanser eller substanser med potentiell medicinsk användning. Mot bakgrund av de personskador och dödsfall som ett nytt hälsofarligt ämne kan orsaka innan det kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara kan utredningen och beredningsprocessen förefalla alltför tidskrävande. Innan klassificering har hunnit ske faller nya varor utanför lagarnas tillämpningsområde och under denna tid är t.ex. tillverkning och försäljning straffri. Det finns också exempel på att polisen varit tvungen att häva beslag av hälsofarliga varor som påträffats hos påverkade personer och återlämna varorna till deras ägare eftersom varorna ännu inte har hunnit klassificeras som narkotika eller hälsofarliga varor. För att komma till rätta med dessa problem har regeringen beslutat om tilläggsdirektiv för Narkotikautredningen, genom vilka utredningens uppdrag har utvidgats.

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2007:26) ska Narkotikautredningen även se över möjligheterna att införa ett förfarande, som inte bygger på kriminalisering, men som ändå förhindrar befattning med ett ämne som kan antas bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara. En sådan åtgärd, exempelvis någon form av omhändertagande av ämnet, bör enligt direktiven kunna vidtas i avvaktan på att det har utretts om varan ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Utredningen ska enligt tilläggsdirektiven också belysa vilka EG-rättsliga krav av primärrättslig och sekundärrättslig natur, när det gäller informationsförfaranden och särskilt underlag, som kan behöva ställas med hänsyn till förbud eller andra hinder mot att tillverka, importera, saluföra eller använda en produkt. Utredningen ska dessutom uppskatta hur lång

tid det skulle ta att låta ett ämne omfattas av ett sådant nytt förfarande i jämförelse med hur lång tid det tar att klassificera ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara.

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv framgår av bilaga 1 och 2.

1.2 Utredningens arbete

Narkotikautredningen har i sitt arbete haft omfattande externa kontakter med myndigheter, organisationer, nätverk och enskilda, som på olika sätt berörs av utredningens uppdrag. Det bör särskilt framhållas att utredningens arbete genomgående har mötts av stort intresse och att utredningen har fått mycket värdefull information genom nu nämnda kontakter. Utredningen vill i detta sammanhang särskilt nämnda professor Fred Nyberg vid Uppsala universitet, docenten och överläkaren Ingemar Thiblin vid Uppsala universitet och Rättsmedicinalverket, docenten och överläkaren Kai Knudsen vid Sahlgrenska universitetssjukhuset, som samtliga på utredningens uppdrag skrivit sakkunnigutlåtanden som redovisas nedan, regeringens f.d. narkotikasamordnare Björn Fries, professor Anders Rane vid Karolinska institutet och Karolinska universitetssjukhuset, chefskemisten och enhetschefen Mats Garle vid Dopinglaboratoriet, Karolinska universitetssjukhuset, polisinspektören Cecilia Fant vid Rikskriminalpolisen, f.d. polisinspektören vid Rikskriminalpolisen och numera redaktören för Svenska narkotikapolisföreningens tidskrift, Gunnar Hermansson, samt socionomen och doktoranden Kurt Skårberg vid Beroendecentrum, Örebro läns landsting.

Utredningen har vid ett eller flera tillfällen sammanträffat med företrädare för följande myndigheter och organisationer:

- Beroendecentrum vid Örebro läns landsting
- Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)
- Dopingjouren
- Dopinglaboratoriet vid Karolinska universitetssjukhuset
- Giftinformationscentralen
- Justitiedepartementet
- Kemikalieinspektionen

- Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet (KTF)
- Kommerskollegium
- Livsmedelsverket
- Läkeemedelsverket
- Mobilisering mot narkotika (MOB)
- Plast- och kemiföretagen
- Polismyndigheten i Skåne län
- Polismyndigheten i Stockholms län
- Polismyndigheten i Västra Götalands län
- Riksidrottsförbundets antidopingutredning
- Rikskriminalpolisen vid Rikspolisstyrelsen
- Rättsmedicinalverket (Linköping och Uppsala)
- Sahlgrenska universitetssjukhuset, Anestesikliniken
- Socialarbetare i Göteborg
- Socialdepartementet
- Statens folkhälsoinstitut (FHI)
- Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL)
- Svensk Dagligvaruhandel
- Svenska narkotikapolisföreningen
- Tullverket (Arlanda, Malmö och Göteborg)
- Uppsala universitet, Avdelningen för biologisk beroendeforskning
- Uppsala universitet, Institutionen för kirurgiska vetenskaper, Rättsmedicinska enheten
- Åklagarmyndigheten (Stockholm och Göteborg)

Narkotikautredningen har vidare deltagit i möten med följande grupper och nätverk:

- Centrala samverkansgruppen i dopningsfrågor
- Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen

- Den svenska delen av Nätverket för den Aktuella Drogsituationen i Skandinavien (NADiS)
- Samrådsgruppen för narkotikafrågor
- Samverkansgruppen för narkotikakemikalier

Utredningen har också deltagit i följande konferenser, seminarier och temamöten:

- Avslutningskonferens för projektet "Narkotika/hormonpreparat spaning på Internet" (NHSPI)
- Konferensen First Nordic Conference on Abuse of Anabolic Steroids and Antidoping Work
- Konferens om förebyggande arbete mot dopning
- Konferensen World Forum Against Drugs
- Seminarium med anledning av Dopingjourens 15-årsjubileum
- Seminarium om nya droger, läkemedelsassisterad behandling och nolltolerans mot narkotika
- Seminarium om psykoaktiva växter
- Temamötet Anabola steroider, ett problem för arbetslivet?

Utredningen har dessutom varit på studiebesök hos ett företag som hanterar industrikemikalien GBL samt har kontaktats dels av massmedia som engagerat sig i olika typer av missbruksfrågor, dels av organisationer och enskilda som lämnat synpunkter i olika frågor med anknytning till utredningens uppdrag.

Utöver det nu anförda har utredningen haft 18 utrednings-sammanträden till vilka samtliga experter varit kallade. Härutöver har ett antal möten med olika experter hållits.

2 Kort om olika missbruksmedel samt missbrukets omfattning, m.m.

2.1 Kort om olika missbruksmedel, m.m.

2.1.1 Narkotika och hälsofarliga varor

I tusentals år har narkotika använts som läkemedel och som rusgivande medel. Som narkotika anses varor med skiftande ursprung: växter och växtmaterial (t.ex. cannabis), svampar, kemiska ämnen som förekommer i växtmaterial (t.ex. morfin), syntetiskt tillverkade droger (t.ex. amfetamin) och bruksfärdiga beredningar (t.ex. tabletter). I Sverige har narkotikamissbruket ökat under 1900-talet. På 1930-talet förekom avgränsade grupper som missbrukade centralstimulerande medel och opiater. I slutet av 1930-talet fanns ett 70-tal kända narkotikamissbrukare i landet. Ungdomsnarkomani eller gängnarkomani började uppträda i slutet av 1950-talet. På 1960-talet började amfetamin användas i missbrukssyfte i allt större omfattning och vanan att injicera drogen spreds. Under samma decennium introducerades LSD på marknaden och haschrökning blev populärt i vissa ungdomsgrupper. Heroinmissbruket nådde Sverige på allvar 1975 men förekom fram till 1992 främst i storstadsområdena.¹

På 1990-talet har konsumtionen av syntetisk narkotika ökat bl.a. i Sverige. Det är särskilt unga människor som står för denna ökade konsumtion. Cannabis är dock fortfarande det vanligast förekommande missbruksmedlet.

De narkotikaklassificerade substanserna är sinsemellan mycket olikartade. Huvudproblemet med cannabis är dess effekter på psyket. Få substanser har lika stark påverkan på hjärnan och dess olika

¹ Prop. 1997/98:183, s. 26.

funktioner som cannabis. En rad studier talar för att cannabis i hög grad bidrar till den psykiatriska sjukdomsburden, och även till ned-satt produktivitet. Opiaterna, med heroin som främsta drog, har en helt annan profil. Här finns det betydligt färre användare men dessa löper å andra sidan en hög risk för dödliga komplikationer, främst i form av överdoser. Centralstimulerande droger, med amfetamin och kokain som främsta exempel, utgör en tredje kategori. Skadeprofilen här domineras av asocialitet, risktagande beteende och våldsbrott, men också försämrade hälsa genom infektionssjukdomar som hepatit^{2, 3}.

Som nyss nämnts ökade konsumtionen av syntetisk narkotika bl.a. i Sverige under 1990-talet. För att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande för nya droger infördes den 1 april 1999 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Lagen utgör ett regelverk som är mer begränsat men har ett vidare tillämpningsområde än narkotikalagstiftningen. Avsikten med lagen var att den skulle ge möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga missbruksmedel i de fall där gällande regler var otillräckliga.

2.1.2 Dopningsmedel

Doping har sedan länge använts i samband med idrottsutövning. Idrottsutövaren försöker genom doping att förbättra sin prestationsförmåga på ett konstlat sätt. Doping är ingen ny företeelse utan finns beskriven redan från antiken.

De farmakologiska medlen har hittills dominerat. De ursprungliga dopingmedlen användes i direkt samband med tävlingar för att öka prestationsförmågan. Först under 1960-talet kom anabola steroider i bruk med syfte att under träningsperioder inför tävlingar bygga upp idrottsutövarens muskulatur. Numera används även medel som har till uppgift att dölja att ett dopingpreparat har använts.

Doping, som ursprungligen förekom i huvudsak bland elit-idrottare, har med tiden spritt sig till andra grupper. Numera tycks

² Här anmärkt; Hepatit orsakas av virus som infekterar levercellerna. De vanligaste hepatiterna är hepatit A, B och C. Hepatit A smittar via föda och läker ofta ut av sig själv. Hepatit B smittar via blod. Den läker ofta ut och ger endast i undantagsfall en kronisk inflammation. Hepatit C smittar via blod och ger ofta en kronisk infektion. I dag kan man vaccinera sig för att inte bli smittad av hepatit A och B. Det finns dock i dag inget vaccin mot hepatit C.

³ Statens folkhälsoinstitut, Narkotikan i Sverige: Metoder för förebyggande arbete, En kunskapsöversikt, 2008.

fenomenet mera vara ett samhällsproblem än ett problem för den egentliga idrottsrörelsen.

När utredningen i detta betänkande använder sig av begreppet doping avses – om inget annat framgår av sammanhanget – fusk inom idrottsrörelsen genom tillsatser av otillåtna preparat eller användning av otillåtna metoder enligt World Anti-Doping Agency:s (WADA) dopinglista i syfte att höja sin prestationsförmåga.

WADA:s dopinglista omfattar bl.a. följande förbjudna substanser, nämligen anabola androgena steroider (AAS), tillväxthormon, urindrivande och andra maskerade substanser, amfetamin, efedrin, kokain, hasch och marijuana. Enligt dopinglistan är även alkohol en förbjuden substans inom vissa idrotter. Bland förbjudna metoder enligt dopinglistan återfinns blodddoping och gendoping.

Doping, som ursprungligen förekom i huvudsak bland elitidrottare, har med tiden spritt sig även till nivåerna därunder. Vid tillkomsten av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) angav departementschefen att företeelsen inte längre endast var ett problem för den egentliga idrottsrörelsen utan att dessa medel även fanns i andra sammanhang där kroppsaktiviteter förekom, och då enligt departementschefen kanske främst bland kroppsbyggare på motionsnivå. Tillkomsten av dopningslagen ska främst ses i ljuset av de aktuella medlens hälsorisker.

Med begreppet *dopning* avser Narkotikautredningen den otillåtna hanteringen av sådana medel som omfattas av dopningslagen. De dopningsmedel som är förbjudna enligt dopningslagen är syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Dopningsbrott kan i dag medföra fängelsestraff i upp till fyra år.

I dag sägs i huvudsak tre grupper använda dopningsmedel utanför idrotten; det gäller personer som vill öka muskelstyrkan inom kraftsporter, det gäller esteter, som vill öka muskelvolymen vid kroppsbyggande, och det gäller kriminella, som använder dopningsmedel som hjälpmedel för att bli känslomässigt avtrubbade i samband med planering och genomförande av brott.

Ett brott mot idrottens regler mot doping kan också utgöra ett brott mot i Sverige gällande lag (se vidare kapitel 3).

2.1.3 Sniffning

Sniffning som fenomen blev vanligare under 1950-talet, främst bland yngre tonåringar. Då var sniffning oftast liktydigt med inhalering av förtunningsmedel eller andra lättflyktiga kolväten, t.ex. toluen och xylen (finns i thinner), trikloretylen, bensen (finns i bensin), terpentin och aceton. Butangas, som används i cigarettändare, samt propangas, som ingår i gasol, har emellertid fått ökad användning som sniffningsmedel under senare år, liksom aerosoler, som tjänstgör som drivgas i sprayburkar.⁴ Även sniffning av lustgas i gräddsifoner är i dag vanligt förekommande.

2.1.4 Handel av narkotika m.m. via Internet

På senare år har handel via Internet med substanser som är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor blivit mer vanligt förekommande. Detsamma gäller i fråga om dopningsmedel, liksom substanser som (ännu) inte förklarats som narkotika eller hälsofarliga varor. Det har genom handeln via Internet, jämfört med tidigare, blivit lättare dels att komma över sådana substanser som angetts ovan, dels att handla sådana substanser mer anonymt.

2.1.5 Beslagsstatistik avseende olika missbrukssubstanser

Det sammanlagda antalet beslag i hela landet av svensk tull och polis år 2007, uppdelat på olika missbrukssubstanser, samt beslagtagen mängd fördelar sig enligt följande⁵:

⁴ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), CAN Rapport 107, Drogutvecklingen i Sverige 2007, s. 145.

⁵ Källa är f.d. kriminalinspektören vid Rikskriminalpolisen och numera redaktören för Svenska narkotikapolisföreningens tidskrift, Gunnar Hermansson. Endast helt antal kg redovisas.

Tabell 1 Antal beslag av missbrukssubstanser samt beslagtagna mängd år 2007 (tull och polis)

Cannabis	10 052 beslag	1 485 kg
Amfetamin	6 477 beslag	293 kg
Läkemedel	7 443 beslag	726 178 tabletter
Dopningsmedel	1 536 beslag, varav	234 552 tabletter
-"-		73 586 ml
-"-		5,6 kg
Heroin	871 beslag	30 kg
Kokain	725 beslag	39 kg
Metamfetamin	485 beslag	51 kg
Kat	438 beslag	8 138 kg
Ecstasy	268 beslag	103 130 tabletter
GHB	190 beslag, varav	20 158 ml
-"-		63 g

2.2 Narkotikamissbrukets omfattning

Det är svårt att få grepp om det tunga eller mest problematiska narkotikamissbruket i Sverige. Olika skattningar har under årens lopp gjorts av hur många individer som injicerar narkotika eller tar narkotika dagligen eller så gott som dagligen, oavsett preparat. Den senaste skattningen gäller år 2003 och ligger på närmare 26 000 individer, vilket innebär en minskning i förhållande till perioden 2000–2002. Även om viss osäkerhet redovisas i fråga om denna skattning är dock bedömningen att trenden är fallande sedan år 2001.⁶

Tungt missbruk finns i hela landet, men de geografiska skillnaderna är stora. De tre storstadslänen ligger högst. År 2003 fanns det enligt genomförda skattningar cirka 6 600 tunga missbrukare i Stockholms län, cirka 5 000 i Västra Götaland och cirka 3 800 i Skåne, medan t.ex. Jönköpings län redovisade cirka 1 000 tunga missbrukare.⁷

Den f.d. narkotikapolitiska samordnaren Björn Fries har till utredningen uppgett att drogsituationen i Sverige i dag kan beskrivas som ”färre fast värre”. Enligt Björn Fries ger sig i dag färre unga

⁶ Rapport 2007, Den nationella narkotikapolitiska samordnarens slutrapport för verksamheten 2002–2007, s. 16 f.

⁷ Rapport 2007, Den nationella narkotikapolitiska samordnarens slutrapport för verksamheten 2002–2007, s. 17.

i kast med traditionella droger jämfört med tidigare. Däremot tyder studier, enligt Björn Fries, på att missbruket av droger i dag är mer frekvent och mer destruktivt än tidigare.

Socialstyrelsen har under oktober 2008 presenterat nya uppgifter om sjukdomar i slutet vård 1987–2007. Under denna period har sjukvården minskat för flertalet sjukdomar. Antalet sjukhusvårdade ungdomar i åldern 15–24 år där sjukhusvistelsen i huvudsak förorsakats av narkotika har dock under den angivna tiden ökat från 578 till 2 659.

2.3 Omfattningen av missbruk av hälsofarliga varor

Statistik om i vilken omfattning hälsofarliga varor missbrukas finns, såvitt känt, inte. Även om statistik inte finns tillgänglig är det dock bl.a. genom uppgifter från polis samt hälso- och sjukvården klarlagt att missbruk av de hälsofarliga varorna GBL och 1,4-butandiol, som i stor omfattning även används för industriellt ändamål i Sverige, regionalt i landet är ett allvarligt problem som lett till ett antal dödsfall.

2.4 Omfattningen av missbruk av dopningsmedel

Osäkerhet råder i fråga om omfattningen av missbruk av dopningsmedel. Enligt en artikel i the Lancet den 31 maj 2008⁸, skriven av professor emeritus Folke Sjöqvist, professor Anders Rane samt chefskemisten och enhetschefen Mats Garle, beräknas antalet personer i Sverige som missbrukat anabola steroider till mellan 50 000–100 000 personer. Siffrorna 50 000–100 000 dopningsanvändare i Sverige som Lancet-artikeln presenterar avser med största sannolikhet det totala antalet användare, eftersom författarna gör denna beräkning bl.a. efter att ha redovisat siffror om det uppskattade missbruket av anabola androgena steroider i USA. I Lancet-artikeln anges i denna del följande:

The use of doping agents is no longer restricted to competing athletes; young sportspeople in schools and non-competing amateurs also use them. Misuse of AAS is increasing among gym customers for whom bodily appearance is a priority. Estimates of misuse have to be inter-

⁸ Artikeln har rubriken Use of doping agents, particularly anabolic steroids, in sports and society.

preted with great caution due to the difficulties of reliable studies of illicit drug use. In the USA, between 1 million and 3 million people are thought to have misused AAS; - - - the estimate for Sweden is 50 000–100 000, among a population of 9 million. These estimates roughly equate to 1% of the respective populations.

Docenten och överläkaren Ingemar Thiblin har gjort en försiktig beräkning av antalet personer som vid en given tidpunkt har någorlunda aktuell erfarenhet av anabola androgena steroider (AAS). Han har vid denna beräkning kommit fram till att det kan röra sig om 8 000–40 000 personer.

Ingemar Thiblin har utifrån en tolkning av olika data kommit fram till att vi i dag har minst ca 10 000 mer eller mindre frekventa användare av AAS. En anledning till att olika enkätstudier indikerar färre användare kan enligt Ingemar Thiblin vara att många användare är särskilt ovilliga att rapportera just AAS-bruk. Den gjorda uppskattningen är dock lägre än den beräkning på 50 000–100 000 användare som har nämnts i andra sammanhang. En förklaring till denna diskrepans skulle enligt Ingemar Thiblin kunna vara att de flesta som använder AAS gör detta under relativt lång tid, eftersom det vanligaste motivet är att förbättra resultaten i muskelbyggande träning, vilket tar månader till år innan resultatet blir avsevärt. Alltså kan det enligt Ingemar Thiblin vara så att sporadiskt användande av AAS inte förekommer i nämnvärd grad. Ingemar Thiblins slutsats blir att – trots att det är svårt att ta fram tillförlitlig prevalensstatistik över AAS-bruk – olika datakällor (framför allt polisens och tullens beslagsstatistik) indikerar att omfattningen av AAS-missbruk i dag är fullt jämförbar med, eller kanske till och med större, än den för andra illegala droger.

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) har under lång tid ställt frågor om dopningserfarenhet till olika befolkningsgrupper och följt tillgänglig statistik om dopningsutvecklingen i Sverige. I en rapport av CAN⁹ redovisas bl.a. siffror för årliga undersökningar bland skolungdomar i årskurs 9 (15–16 år) och gymnasiets årskurs 2 (17–18 år) samt mänstrande (18 år). Dessutom redovisas undersökningar bland ungdomar 16–24 år, samt unga män (18–30 år).

⁹ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), CAN rapport 107, Drogutvecklingen i Sverige 2007.

- I årskurs 9 har i genomsnitt 1 procent av pojkarna och färre än 0,5 procent av flickorna svarat att de någon gång provat anabola steroider perioden 1993–2007.
- För gymnasielever startade årliga undersökningar 2004 och under perioden 2004–2007 har mellan 1 och 2 procent av pojkarna och mellan 0 och 1 procent av flickorna svarat att de någon gång provat anabola steroider.
- Bland mönstrande unga män (18 år) har andelen som säger sig ha prövat anabola steroider minskat från 1,4 procent till 0,6 procent mellan 1994 och 2006.
- För ungdomar 16–24 år uppger ca 1 procent av männen erfarenhet av anabola steroider under perioden 1993–2003.
- I en TEMO-undersökning bland 10 000 män (18–30 år) som gjordes av Dopningsutredningen under 1995 svarade ca 1 procent att de hade erfarenhet av anabola steroider.

Sambandet mellan erfarenhet av anabola steroider och andra missbrukspreparat som utredningen diskuterar i detta betänkande framgår också av de undersökningar CAN presenterar i sin rapport.

2.5 Omfattningen av sniffning av flyktiga ämnen

Kunskaper om omfattningen av missbruk av sniffningsmedel bland vuxna är tämligen begränsad¹⁰. Däremot finns kunskap om ungdomars sniffningsvanor. De bästa kunskapskällorna om sniffningens utveckling och omfattning bland ungdomar utgörs av Centralförbundets för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) regelbundna skolundersökningar samt av CAN:s mönstringsundersökning bland 18-åriga män. Sedan några år tillbaka gör CAN istället för mönstringsundersökningar gymnasieundersökningar i årskurs 2.

Av CAN:s undersökningar framgår bl.a. följande. Under hela 1970-talet skedde en markant nedgång av sniffningen, vilken fortsatte även under 1980-talet. Omkring 1990 var sniffningserfarenheter tämligen ovanliga; då svarade ca fem procent av

¹⁰ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), CAN Rapport 107, Drogutvecklingen i Sverige, s. 147.

eleverna att de prövat att sniffa. Tio år senare var andelen fördubblad, men under 2000-talet har sniffningen åter gått tillbaka och 2007 uppger runt fyra procent av eleverna sådana erfarenheter. Även om situationen var den omvända 2005 är det normalt något vanligare med sniffningserfarenheter bland pojkarna än bland flickorna. Sniffningsfrågans svarsalternativ ändrades inför skolundersökningarna 2007 för såväl årskurs 9 som gymnasiet. Detta kan möjligen påverka jämförbarheten med tidigare år.¹¹

AV CAN:s undersökningar framgår även bl.a. följande. Mellan 1970 och 1980 tillfrågades de mönstrande om de någon gång sniffat och 1998 återinfördes frågan. Liksom för skoleleverna sjönk nivåerna relativt kraftigt mot slutet av 1970-talet. Åren 1998–2006 har andelarna legat klart lägre än på 1970-talet, och dessutom minskat – från ca åtta till fem procent. I CAN:s gymnasieundersökningar i årskurs 2 från 2004–2006 är det cirka sju procent av pojkarna och fem procent av flickorna som svarar att de sniffat, varav ca hälften bara gjort det en gång samtidigt som någon enstaka procent säger att de fortfarande sniffar. Vid 2007 års undersökning sjönk andelen till fem procent hos pojkarna och fyra procent hos flickorna. Värt att notera är att gymnasieeleverna ibland rapporterar lägre livstidsprevalenssiffror¹² för sniffning jämfört med elever i årskurs 9. Eftersom undersökningarna bygger på samma frågor och metodik i båda åldersgrupperna antyder det att sniffning kan vara ett fenomen som förtigs, glöms bort eller omvärderas allteftersom ungdomarna blir äldre. Det kan även förklaras med att ungdomar med sniffningserfarenhet inte studerar vidare efter grundskolan i samma utsträckning som de utan sniffningserfarenhet. Liknande fenomen vad gäller rapportering av sniffning återfinns i nationella skolundersökningar i USA.¹³

Sniffning uppges vara ett lokalt fenomen som kommer och går.

¹¹ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), CAN Rapport 107, Drogutvecklingen i Sverige, s. 146.

¹² Livstidsprevalens = livstidserfarenhet, här anmärkt.

¹³ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), CAN Rapport 107, Drogutvecklingen i Sverige, s. 146 f.

3 Vissa centrala begrepp

De begrepp som här anges har i detta betänkande nedan angiven betydelse, om inte annat framgår av sammanhanget:

Aktiv substans

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

Anabola androgena steroider (AAS)

I kroppen finns ämnen som stimulerar uppbyggnaden av olika vävnader. Det mest kända är det manliga könshormonet testosteron, som är en så kallad anabol steroid. Ett stort antal liknande ämnen har framställts på kemisk väg som också kallas för anabola androgena steroider, AAS. Anabola steroider har två effekter: den anabola, som betyder att ämnet bygger upp muskler och andra vävnader i kroppen, och den androgena, som betyder att ämnet ger manliga könsegenskaper som ökad skäggväxt, behåring, mörkare röst och grövre hy.

Analog substans/vara

Härmed avses en substans/vara som väsentligen liknar en annan substans/vara vad gäller kemisk struktur. Effekten för en analog substans/vara i jämförelse med ursprungssubstansen kan variera från att inte ha någon effekt till att uppvisa en betydligt högre effekt. Se även Designer drugs/drugs designing nedan.

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.

Designer drugs/drugs designing

Begreppet ”designer drugs” omfattar substanser som uppsåtligt tillverkas syntetiskt i kemiska laboratorier med avsikten att ge en missbrukseffekt som liknar den för redan kontrollerade droger. Genom att framställa substanser som är mycket lika redan befintliga kontrollerade sådana kan man på ett relativt enkelt sätt få fram nya ej kontrollerade varianter (analoger) av den narkotikaförklarade substansen. Detta sätt att tillverka nya analoger brukar kallas ”drugs designing” och de droger som erhålls brukar benämnas ”designer drugs”.

Doping/dopning

Begreppet *doping* är ett inom idrotten väletablerat begrepp. Med doping avses inom idrottsrörelsen fusk genom tillsatser av otillåtna preparat eller användning av otillåtna metoder. Riksidrottsförbundet, som är en ideell förening, består av specialidrottsförbund med till dem anslutna ideella föreningar som bedriver idrottslig verksamhet. I Riksidrottsförbundets stadgar anges att specialidrottsförbunden aktivt ska arbeta för en dopingfri verksamhet inom förbundet och anslutna föreningar samt upprätta en plan för antidopingarbetet. I stadgarna anges vidare att specialidrottsförbundens tävlingsregler ska innehålla föreskrifter om vilka tävlingsbestraffningar utövare respektive lag ska ådömas vid brott mot Riksidrottsförbundets regler mot doping.

Riksidrottsförbundets regler mot doping har till syfte att tillvarata idrottsutövarnas grundläggande rätt att delta i en dopingfri idrott och på så sätt främja god hälsa och rättvisa för idrottsutövare. Doping i samband med idrottsutövning är förbjudet. Med

doping menas de förseelser som anges i Idrottens dopingreglemente. Den som gör sig skyldig till doping kan enligt Riksidrottsförbundets stadgar bestraffas enligt detta reglemente.

Idrottens dopingreglemente har samma dignitet som Riksidrottsförbundets stadgar och fastställs av Riksidrottsförbundets stämma. Reglementet är baserat på World Anti-Doping Code (WADC) som beslutas av World Anti-Doping Agency (WADA). Vid konflikt mellan reglementet och WADC:s tvingande regler har de sistnämnda reglerna företräde. I Idrottens dopingreglemente anges, som nämnts, vad som avses med doping, men även reglementets omfattning, idrottsutövares och ledares ansvar, vad som utgör dopingförseelser, m.m.

Riksidrottsförbundets Dopingkommission, i vilken det ska finnas juridisk och medicinsk sakkunskap, har det övergripande ansvaret för idrottens antidopingverksamhet och ska bl.a.

- verka för och övervaka att idrottens antidopingpolicy och regelverk efterlevs,
- leda och övervaka dopingkontrollverksamheten,
- utfärda anvisningar för dopingkontrollverksamheten, samt
- anmäla förseelser enligt dopingreglementet till bestraffning.

Enligt Riksidrottsförbundets stadgar ska Dopingnämnden som första instans pröva bestraffningsärenden enligt Riksidrottsförbundets dopingreglemente.

Listan över förbjudna substanser och metoder (den s.k. dopinglistan) antas årligen av WADA och gäller alla idrotter. Aktuell lista finns införd på WADA:s hemsida. Den aktuella dopinglistan ska också finnas införd på Riksidrottsförbundets hemsida. Den finns där att läsas på svenska.

WADA:s dopinglista omfattar bl.a. följande förbjudna substanser, nämligen anabola androgena steroider (AAS), tillväxthormon, urindrivande och andra maskerande substanser, amfetamin, efedrin, kokain, hasch och marijuana. Enligt dopinglistan är även alkohol en förbjuden substans inom vissa idrotter. Bland förbjudna metoder enligt dopinglistan återfinns blodddoping och gendoping.

När utredningen i detta betänkande använder sig av begreppet doping avses fusk inom idrottsrörelsen genom tillsatser av otillåtna preparat eller användning av otillåtna metoder i syfte att höja sin prestationsförmåga.

Med begreppet *dopning* avser Narkotikautredningen otillåten hantering av sådana medel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen). De dopningsmedel som är förbjudna enligt dopningslagen är syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Dopningsbrott kan i dag medföra fängelsestraff i upp till fyra år.

Ett brott mot idrottens regler mot doping kan också utgöra ett brott mot i Sverige gällande lag.

Utredningen kommer i detta betänkande huvudsakligen att uppehålla sig kring de enligt lag förbjudna dopningsmedlen enligt ovan.

Dopningsmedel

Med dopningsmedel avses de grupper av substanser som lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel omfattar, nämligen syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon samt kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

Dopningspreparat

Med dopningspreparat avses de specifika preparat som innehåller ett dopningsmedel. Se även Dopningsmedel ovan.

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 narkotikakonvention för substanser som ingår i förteckning I. Estrar och etrar av en förtecknad sub-

stans har uppkommit då den förtecknade substansen har reagerat med en annan substans. Det är alltså en helt annan produktgrupp som kan uppträda på helt andra sätt än ursprungssubstansen.

Förklaring/klassificering

Förklaring eller klassificering av en substans som narkotika eller hälsofarlig vara. Se även narkotikaförklaring/narkotikaklassificering.

Förteckningar över narkotika/narkotikaförteckningar

I Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:12) om förteckningar över narkotika¹ förtecknas såväl nationellt som internationellt klassificerad narkotika.

Generisk definition

Genom den generiska definitionen klassificeras en hel grupp av varor med en gemensam kemisk grundstruktur (med en i definitionen närmare beskriven kemiskt aktiv substans). Det kan gälla t.ex. i fråga om dopningsmedel eller narkotika. 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.

¹ Föreskrifterna senast ändrade genom LVFS 2008:10.

Kemisk substans

Med kemisk substans avses kemiskt grundämne eller kemisk förening.

Isomerer

Isomerer nämns i 1961 års narkotikakonvention 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.

Missbruk/missbrukare

När utredningen talar om missbruk/missbrukare åsyftas – om inget annat framgår av sammanhanget – den juridiska definitionen av begreppen. Den utgår från att de substanser som används är kriminaliserade preparat som användaren inte har rätt att bruka.

Missbruksdos (narkotika)

Den dos som tas av en person utan tolerans för det aktuella narkotikapreparatet (se NJA 1997 s. 193).

Narkotikaförklaring/narkotikaklassificering

Förklaring av eller klassificering av en substans som narkotika.

Narkotikaprekursor

Ett ämne som kan omvandlas till narkotika eller som används vid tillverkning av narkotika.

Nödfallsprocedur

Se artikel 9.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (avsnitt 8.2 nedan).

Nödförfarande

I vissa länder tillämpas kontroll genom s.k. nödförfaranden, en teknik för att snabbt kunna kontrollera en vara under narkotikalagstiftningen. Ett beslut om att en vara ska omfattas av ett nödförfarande brukar gälla under begränsad tid, i allmänhet omkring ett år. I avvaktan på en mer fullständig utredning om varans egenskaper omfattas den under denna tid av narkotikalagstiftningens kontroll- och straffbestämmelser. Har man vid tidens utgång funnit att varan är att anse som narkotika fattas beslut om narkotikaklassificering. Skulle så inte vara fallet kommer varan inte längre att omfattas av narkotikalagstiftningen.

Primärrätt

Begreppet avser Europeiska unionens (EU) grundläggande fördrag. Till primärrätten räknas också anslutningsfördragen mellan EU och nya medlemsländer.

Salter

I 1961 års narkotikakonvention nämns att salter av substanser som ingår i förteckning I, II och IV ska utgöra narkotika. Detsamma gäller för 1971 års psykotropkonvention, att 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.

Sekundärrätt

Med sekundärrätt avses de rättsakter i EG-rätten som utarbetas och beslutas av de gemensamma institutionerna. Den sekundära EG-rätten består av förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden.

Skyddsomhändertagande

En lag som reglerar individuella skyddsomhändertaganden av icke kontrollerade missbrukssubstanser föreslås i detta betänkande till skydd för enskildas liv och hälsa mot skador av sådana varor som regeringen kan komma att förklara som narkotika eller hälsofarliga varor. Detsamma gäller för varor som är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor enligt en författning som ännu inte trätt i kraft, eller som är förklarade som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, men där beslutet om tillägg till den internationella överenskommelsen ännu inte har trätt i kraft i Sverige.

Ett skyddsomhändertagande föreslås gälla en vara som inte är förklarad som narkotika eller hälsofarlig vara enligt en författning som har trätt i kraft, eller som är förklarad som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt men som ännu inte har trätt i kraft här i landet. En sådan vara får omhändertas, om det kan antas att varan har sådana egenskaper eller effekter som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller att varan har sådana egenskaper som avses i 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, och det av omständigheter i det enskilda fallet kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall.

Stereoisomerer

Stereoisomerer nämns i 1971 års psykotropkonvention för substanser i förteckningarna I, II och III och IV. Stereoisomerer har samma kemiska formel men har strukturella skillnader som kan liknas vid spegelbilder. Dessa skillnader har stor betydelse för substansernas egenskaper. En substans spegelbild kan vara helt överk-

sam i förhållande till sin ursprungssubstans. Man kan inte utifrån en struktur säga om dess stereoisomer är aktiv eller inte.

Substans

Substans är inom naturvetenskapen en samling materia som är kemiskt homogen och identisk. 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).

4 Den svenska regleringen av vissa farliga ämnen i ett historiskt perspektiv

Någon narkotikalagstiftning i egentlig mening fick vi inte i Sverige förrän 1923. Att det långt tidigare förekommit missbruk av ämnen som, då eller senare, klassificerats som narkotika framgår av äldre författningar som avser hanteringen av gifter och andra farliga ämnen. I de Privilegier för Collegium Medicum som meddelades 1680 sägs bl.a. att venena¹ och farliga medikamenter kan förorsaka stora olägenheter om de inte hanteras med omtänksamhet. Apotekare och kryddkrämare ålades därför att själva ha dem i sitt förvar och att inte sälja sådana varor om inte köparen kunde uppvisa intyg från viss myndighet.²

I Privilegier som meddelades 1688 nämndes opium bland de medel som kunde föranleda missbruk och inte fick utges utom mot recept från läkare. Bestämmelserna skärptes efter hand. I en kungörelse från 1756 angavs att venena eller farliga droger, bland vilka arsenik och opium nämns, i fortsättningen endast fick försäljas av apotekare, eller i städer utan apotek, hos handlare utsedd av magistraten. Medlen skulle förvaras inlåsta. Genom en förordning 1786 förbjöds alla i städerna och på landet som inte var apotekare att saluhålla något slags gift.³ Denna förordning följdes av en förordning 1787 med bestämmelser om förvaring och försäljning av arsenik och andra giftiga medel⁴.

I en kungörelse år 1822 förbjöds gårdfarihandlare att medföra arsenik och 1827 kom en förordning med bestämmelser om ansvar för den som olovligen förskaffade sig eller innehade arsenik. Detta

¹ Giftiga läkemedel

² Olle Hoflund, Narkotikabrotten En straffrättslig studie, 3 uppl. 1993, s. 11

³ A.a. s. 11

⁴ A.a. s. 12

ämne användes inte bara som bekämpningsmedel mot råttor utan nyttjades också som brännvinskrydda.⁵

Nya bestämmelser om hur gifter och andra häftigt verkande medel skulle förvaras på apoteken och hur handeln skulle gå till gavs i en kungörelse år 1830. Den innehöll också en ny förteckning över farliga ämnen. Ett av de ämnen som tillkommit i listan var morfin.⁶

I mitten av 1800-talet upptäcktes att användningen av eter kunde ha vådliga verkningar. Inandning av eterångor fick enligt en förordning år 1847 endast ske efter behörig läkares föreskrift och i dennes närvaro.⁷

I 1864 års strafflag intogs bestämmelser om ansvar både för behörig försäljare av gift som brutit mot gällande föreskrifter och för icke behörig som sålt eller lämnat ut gift, när någon dött eller fått svår kroppsskada av det.⁸

Genom en förordning från 1876 om vård och försäljning av arsenik etc. kom ansvarsbestämmelserna nu också att omfatta den som obehörigen sålde eller lämnade ut indisk hampa (cannabis indica)⁹.

Att användningen av eter kunde få vådliga konsekvenser inte bara om den sniffades utan sakkunnig hjälp utan också i andra fall framgår av en motion år 1875, där det framhölls att något måste göras för att stoppa det ökade bruket av Hoffmans droppar, en blandning av eter och brännvin. Motionen ledde till att importen av och handeln med eter och eter- eller sprithaltiga drycker reglerades i en förordning år 1876.¹⁰

I den klassificering av olika farliga medel som fanns i 1906 års giftstadga ingick också heroin och kokain bland de giftiga ämnena. Genom stadgan kriminaliserades beträffande vissa av medlen också införsel och försök till införsel samt tillverkning, försäljning och saluhållande. Straffet var böter.¹¹

Det ökande missbruket av narkotika på skilda håll i världen ledde till att en internationell konferens hölls i Shanghai år 1909. Där antogs resolutioner om bekämpning av opierökandet. Under en ny konferens i Haag år 1912 antogs den s.k. Haagkonventionen

⁵ A. a. s. 12

⁶ A. a. s. 12

⁷ A. a. s. 12 f.

⁸ A. a. s. 13

⁹ A. a. s. 13

¹⁰ A. a. s. 13

¹¹ A. a. s. 14

där riktlinjerna för den internationella kontrollen av narkotika drogs upp. Sedan Sverige anslutit sig till Haagkonventionen utfärdades 1923 en särskild narkotikakungörelse om handel med opium och vissa andra narkotiska ämnen och beredningar. Kriminaliseringen varierade beroende på ämne och omfattade, förutom brott mot föreskrifter, smuggling, tillverkning, innehav, (obehörig) försäljning och saluhållande. Straffet var böter, högst 10 000 kr.¹²

Kokablad och cannabis som lämnats utanför Haagkonventionens kontroll tillfogades genom en ny konvention i Genève år 1925. Dessa ämnen omfattades också av 1930 års narkotikakungörelse. Bestämmelserna skärptes genom en narkotikakungörelse 1933. Det innebar bl.a. att fängelsestraff nu kunde komma i fråga om försvårande omständigheter förelegat. Hantering av vissa narkotiska ämnen reglerades också i en ny giftstadga som kom år 1943.¹³

Amfetaminpreparat receptbelades inte förrän 1939. De kom 1944 att omfattas av narkotikakungörelsens bestämmelser i väsentliga delar.¹⁴

I samband med de ändringar som 1948 gjordes i 1864 års strafflag, utgick den tidigare nämnda bestämmelsen om ansvar vid försäljning och utlämning av gift. Istället infördes bestämmelser om ansvar för spridande av gift eller smitta.¹⁵ I förslaget skrev Straffrättskommittén följande¹⁶.

— — — Det är att märka, att icke varje spridande av ett ämne, som i giftstadgan den 26 november 1943 och dess bilagor behandlas som gift, drabbas av ansvar enligt paragrafen. Eftersom härför fordras bland annat, att gärningen framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa, falla de mindre farliga bland de i giftstadgans bilagor förtecknade gifterna i allmänhet utanför. Måttliga doser av kokain, morfin eller andra narkotiska medel böra sålunda inte räknas hit. Den fara, som är förknippad med sådana medel därigenom att bruk av dem lätt kan utveckla sig till en fördärlig last, är icke att beakta i förevarande sammanhang, liksom ej heller alkohol åsyftas med paragrafen. — — —

År 1958 ändrades narkotikakungörelsen i skärpande riktning så att fängelse – högst sex månader – kunde följa även om försvårande omständigheter inte förelegat¹⁷.

¹² A. a. s. 15

¹³ A. a. s. 15

¹⁴ A. a. s. 15

¹⁵ A. a. s. 15

¹⁶ SOU 1944:69, s. 371

¹⁷ Olle Hoflund, s. 16 f.

En straffskärpning för smuggling av narkotika kom till stånd 1961 i samband med att bestämmelserna härom utgick ur narkotikakungörelsen och ersattes med en hänvisning till varusmugglingslagen (1960:418). Maximistraflet för normalbrottet var där fängelse ett år. I förarbetena framhölls dock att grovt brott torde föreligga om smugglingen avsåg narkotika. Maximistraflet var i sådana fall två års fängelse.¹⁸

En narkotikaförordning antogs 1962. Den trädde i kraft den 1 januari 1964. Förordningen innehöll samma gärningsformer som tidigare. Straffet var fängelse, vilket innebar att maximistraflet blev två år, eller, i ringa fall, dagsböter.¹⁹ I propositionen förklarades att en ökning i fråga om narkotikamissbruk och narkotikahandel inträtt i vårt land under efterkrigstiden. Det anfördes att en fortsatt utveckling mot ökat narkotikamissbruk och ökad illegal narkotikahandel tedde sig allvarlig, i synnerhet som missbruket tycktes tendera att gripa omkring sig i allt yngre åldersgrupper. Alla åtgärder borde därför vidtas, som kunde vara ägnade att motverka missbruket. Departementschefen ansåg att en sådan åtgärd var att höja straffet och att det viktigaste var att införa fängelse som normalstraff för narkotikabrott.²⁰

De tidigare nämnda internationella konventionerna ersattes av 1961 års allmänna narkotikakonvention. Den trädde i kraft i december 1964 och ratificerades samma månad av Sverige.²¹

År 1965 inrättades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande för undersökning en expertgrupp inom Medicinalstyrelsen, med anledning av att missbruket av narkotika och andra beroendeframkallande medel ökat. 1966 ombildades gruppen och fick namnet Medicinalstyrelsens narkomanvårdskommitté. Medicinalstyrelsen överlämnade i mars 1967 till Kungl. Maj:t kommitténs första delbetänkande, Kartläggning och vård (SOU 1967:25). Betänkandet behandlade främst narkotikamissbrukets utbredning och vården av narkotikamissbrukare. I juli 1967 överlämnade Medicinalstyrelsen till Kungl. Maj:t kommitténs andra delbetänkande, Kontrollsystemet (SOU 1967:41). I det betänkandet behandlades främst utformningen av lagstiftningen beträffande narkotika och andra beroendeframkallande medel. Det ingick inte i kommitténs uppdrag att lägga fram något förslag till lagtext. Ett sådant utarbetades,

¹⁸ A.a. s. 18

¹⁹ A.a. s. 18

²⁰ Prop. 1962:184, s. 97 och 212

²¹ Olle Hoflund, s. 18

i anslutning till kommitténs andra betänkande, inom Socialdepartementet. En proposition med förslag bl.a. till narkotikastrafflag gavs i december 1967. Den följdes av lagstiftning som trädde i kraft den 1 april 1968.²² I och med tillkomsten av narkotikastrafflagen upphävdes bl.a. bestämmelserna om olovlig tillverkning och överlåtelse, olovligt saluhållande och innehav av narkotika, som tidigare reglerats i 1962 års narkotikaförordning.

Narkotikastrafflagen från 1968 har ändrats ett antal gånger sedan dess tillkomst.

Genom en konvention 1971 om psykotropa ämnen kom amfetaminpreparat och hallucinogener att omfattas av internationell kontroll. Sverige ratificerade konventionen 1972. Genom ett ändringsprotokoll samma år kom vissa ändringar till stånd i 1961 års konvention.²³

FN:s konvention den 19 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (den s.k. narkotikabrottskonventionen) trädde i kraft den 11 november 1990. Konventionen har ratificerats av Sverige.²⁴

Den 1 juli 1993 ersattes 1962 års narkotikaförordning av lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

De författningar som i dag reglerar hanteringen av narkotika är i huvudsak narkotikastrafflagen (1968:64), läkemedelslagen (1992:859), den nyss nämnda lagen om kontroll av narkotika samt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Till dessa författningar ansluter bestämmelser i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika samt vissa detaljföreskrifter som Läkemedelsverket meddelat.

²² A.a. s. 20 och prop. 1968:7, s. 15

²³ Olle Hoflund, s. 23

²⁴ A.a. s. 30

5 Syftet med en reglering av narkotika och målet med en svensk narkotikapolitik, m.m.

Tre FN-konventioner på narkotikaområdet är i dag gällande. De har kort omnämnts i föregående kapitel (kap. 4). Det är 1961 års allmänna narkotikakonvention (SÖ 1964:59), 1971 års konvention om psykotropa ämnen (SÖ 1972:42) och 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (narkotikabrottskonventionen, SÖ 1991:41). Ett tilläggsprotokoll till den allmänna narkotikakonventionen antogs 1972 (SÖ 1972:41). Sverige har, som nämnts, ratificerat samtliga konventioner.

Syftet med 1961 års allmänna narkotikakonvention och 1971 års konvention om psykotropa ämnen är att medverka till att narkotika endast används för medicinska och vetenskapliga ändamål, att förebygga missbruk och att i vart fall begränsa de skadliga effekterna av missbruk. FN-konventionerna kommer att behandlas närmare i kapitel 7. 1988 års narkotikabrottskonvention kom till för att förstärka det internationella samarbetet ytterligare och för att effektivisera insatserna mot den internationella narkotikabrottsligheten. Även denna konvention behandlas närmare i kapitel 7.

I en proposition år 1962 angav departementschefen att de rusgifter, som går under benämningen narkotika, intar en särskild ställning bland gifterna. Han angav att dessa används i stora delar av världen som njutningsmedel och att de därvid skapar stora sociala och medicinska problem för individ och samhälle. Han anförde även att man inte kunnat helt förbjuda innehav och användning av narkotika, eftersom många narkotika är betydelsefulla läkemedel med en effekt som inte kan uppnås med andra medel. Ansträngningarna har enligt departementschefen istället

måst inriktas på att förhindra missbruk och begränsa skadeverkningsarna.¹

I en proposition år 1968, som bl.a. innehöll förslag till narkotikastrafflag, anförde departementschefen² att det är uppenbart att det tilltagande narkotikamissbruket måste bekämpas med all kraft och att man därför föreslog en rad åtgärder som syftade till att såvitt möjligt förebygga missbruk och mildra skadeverkningsarna därav.

I en proposition i slutet av 1990-talet framhöll regeringen att narkotika, som så sent som i början av 1950-talet varit ett tämligen begränsat fenomen, kommit att betraktas som ett av vårt lands allvarligaste samhällsproblem och anförde att narkotikamissbruk i många fall medför att både brukarens hälsa och sociala situation snabbt raseras³.

I prop. 2001/02:91 presenterade regeringen en nationell handlingsplan mot narkotika. Syftet med handlingsplanen var att redovisa regeringens syn på den samlade narkotikapolitiken samt att lägga fast grundvalarna för hur en förstärkning av samhällets insatser under åren 2002–2005 skulle genomföras, samt hur insatserna skulle följas upp.⁴ I propositionen föreslog regeringen att det övergripande målet för den svenska narkotikapolitiken – ett narkotikafritt samhälle – skulle ligga fast och att narkotikapolitiska insatser skulle riktas mot tillgången och efterfrågan på narkotika i syfte att

- minska nyrekryteringen till missbruk
- förmå fler missbrukare att upphöra med sitt missbruk samt
- minska tillgången på narkotika⁵.

I propositionen om en nationell narkotikahandlingsplan anförde regeringen att narkotikapolitiken i Sverige är en del av folkhälso- och socialpolitiken och bygger på att människor har rätt till ett värdigt liv i ett samhälle som slår vakt om den enskildes behov av trygghet och säkerhet. En utveckling som innebär att narkotikan tillåts hota individers hälsa, livskvalitet och trygghet samt på sikt också den allmänna välfärden och demokratins utveckling var enligt regeringen inte acceptabel.⁶

¹ Prop. 1962:184, s. 97

² Prop. 1968:7, s. 62

³ Prop. 1997/98:183, s.27 och s. 32

⁴ Prop. 2001/02:91, s. 1

⁵ A.a. s. 9

⁶ A.a. s. 9

Riksdagens socialutskott delade regeringens bedömning att det övergripande målet för narkotikapolitiken även fortsättningsvis skulle vara ett narkotikafritt samhälle och ställde sig bakom förslaget till inriktning av de narkotikapolitiska insatserna. Utskottet anförde att riksdagen därför borde godkänna vad regeringen föreslagit om narkotikapolitiska mål.⁷ Riksdagen beslutade i enlighet med vad utskottet anförde⁸.

I propositionen om en nationell narkotikahandlingsplan tillkännagav regeringen att man hade för avsikt att tillsätta en särskild nationell narkotikasamordnare med uppgift att genomföra och följa upp handlingsplanen⁹. Den nationelle narkotikasamordnaren skulle driva sitt arbete genom Mobilisering mot narkotika (S 2002:03). Mobilisering mot narkotika behandlas närmare i avsnitt 11.9.

I prop. 2005/06:30 presenterade regeringen två handlingsplaner, en plan för att förebygga alkoholskador och en plan mot narkotika. Syftet var enligt regeringen att ange inriktningen för hur en förstärkning av samhällets insatser under åren 2006–2010 skulle genomföras, samt för hur insatserna skulle följas upp.¹⁰ I propositionen angav regeringen¹¹ att förslaget i den nya handlingsplanen om narkotikapolitiska mål i huvudsak överensstämde med den vid den aktuella tidpunkten gällande handlingsplanens mål, vilka angetts ovan i detta kapitel.

Sammansatta justitie- och socialutskottet anförde i sitt betänkande bl.a. att man föreslog att riksdagen skulle bifalla regeringens proposition 2005/06:30 om narkotikapolitiska mål¹². Riksdagen biföll sammansatta justitie- och socialutskottets förslag till beslut¹³.

I prop. 2005/06:30 angav den dåvarande regeringen att den nationella narkotikasamordnaren fick i uppdrag att fortsätta sin verksamhet tills vidare¹⁴. Den nuvarande regeringen, som tillträdde efter valet 2006, beslutade dock att den nationella narkotikasamordnarens uppdrag skulle upphöra vid 2007 års utgång. Narkotikahandlingsplanen som antogs 2006¹⁵ ligger dock fast.

I avsnitt 11.10 redogör utredningen för den organisation som trätt i stället för Mobilisering mot narkotika.

⁷ Socialutskottets betänkande 2001/02:SoU15, s. 1

⁸ Rskr. 2001/02:193

⁹ Prop. 2001/02:91, s. 1

¹⁰ Prop. 2005/06:30, s. 1

¹¹ A.a. s. 88

¹² Sammansatta justitie- och socialutskottets betänkande 2005/06:JuSoU1, s. 1

¹³ Rskr. 2005/06:218

¹⁴ Prop. 2005/06:30, s. 2

¹⁵ Rskr. 2005/06:218

6 Något om bakgrunden till gällande rätt i fråga om narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor

6.1 Narkotika

6.1.1 Generellt om narkotikabegreppet

I prop. 1968:7 Förslag till narkotikastrafflag, m.m., diskuterades inledningsvis kring narkotikabegreppet. Det angavs bl.a. följande¹.

Med narkosmedel – narkotika i strikt biologisk mening – avses medel som framkallar narkos eller allmän bedövning, t.ex. eter och kloroform. Begreppet narkotikum har emellertid främst kommit att beteckna vissa andra medel, som har en bedövande, sömngivande eller smärtstillande verkan. I första hand gäller det opium, de ur opiet utvunna opiumalkaloiderna (t.ex. morfin), härledda ämnen (t.ex. heroin) och vissa syntetiskt framställda medel av morfinkaraktär (t.ex. metadon).

I och med tillkomsten av narkotikakonventioner – – – fick narkotikabegreppet en juridisk innebörd, nämligen de preparat, som omfattas av konventionerna. Det bör framhållas att kokablad, kokain och cannabis som alla omfattas av konventionsbestämmelserna – ej har bedövande utan stimulerande verkningar.

Narkomani karaktäriserades enligt världshälsoorganisationens (WHO:s)² expertkommitté år 1950 och 1952 av tvånget att till varje pris fortsätta att inta ett medel, av tolerans- och dosökning samt av beroende, vilket innebär i regel såväl kroppsliga som psykiska abstinenssymptom³. Missbrukets skadeverkningar angavs drabba såväl den

¹ Prop. s. 17 f.

² Här anmärkt; WHO är en förkortning för World Health Organization (på svenska Världshälsoorganisationen), som är ett organ inom FN.

³ Här anmärkt; Enligt prop. 1968:7 (s. 18) talar man vid psykiskt respektive kroppsligt läkemedelsberoende om psykiska respektive kroppsliga abstinenssymptom vid minskning eller borttagande av det läkemedel som personen i fråga är beroende av.

enskilde individen som samhället. Den fortsatta erfarenheten visade emellertid att en lång rad läkemedel t.ex. sömnmedel, lugnande och stimulerande medel, som tidigare uppfattats som relativt ofarliga, under bestämda förhållanden kunde leda till missbruk och framkalla likartade tillstånd som de narkotiska preparaten. Expertkommittén införde därför åren 1956–1957 ett nytt begrepp, vanebildning, som karaktäriserades som ett tillstånd, framkallat genom mera tillfälligt eller periodiskt bruk och i allt väsentligt erinrande om narkomani. Tvånget att fortsätta kunde således föreligga i enstaka fall liksom en viss tolerans- och dosökning. Vidare förekom beroende med abstinenssymptom av vanligen psykisk art och skadeverkningar, som i regel var begränsade till den enskilda individen och mera sällan drabbade även samhället.

En analys visade att det gemensamma för samtliga grupper av preparat som kan leda till missbruk var beroende eller behovet att fortsätta att inta medlet. De olika preparaten sammanfattades därför i begreppet beroendeframkallande medel. Beroende eller bundenhet karaktäriseras av behovet att fortsätta konsumtionen av ett medel för att framkalla vissa eftersträvansvärda verkningar eller förhindra uppkomsten av abstinenssymptom. Dessa kan vara av psykiskt och ofta även av kroppsligt slag. Medel som kan framkalla beroende är bl.a. bedövande medel av typen opiat, sömnmedel, alkohol och lugnande medel samt stimulerande medel av typen kokain, cannabis, centralstimulantia och hallucinogener.

Medan narkomani enligt WHO:s definition betecknar det tillstånd som uppkommer efter upprepat eller långvarigt bruk av narkotiska preparat, oberoende av hur tillståndet uppkommit, finns i ordet narkotikamissbruk, som ofta används som synonym till narkomani, något av att denna form av narkomani skulle ha uppstått som följd av ett icke-medicinskt bruk. I begreppet missbruk ligger ofta även en betydelse av mera tillfälligt eller övergående bruk.

Ett annat samlingsnamn för tillstånden efter långvarigt bruk av narkomaniframkallande eller vanebildande medel enligt 1957 års WHO-definitioner är eufomani. Tyngdpunkten i begreppet ligger i att dessa preparat alltid skulle framkalla en förhöjd sinnesstämning (eufori).

Toxikomani är enligt WHO:s definition av år 1957 identiskt med narkomani. Begreppet används dock numera även för att beteckna såväl narkomani som vanebildning, dvs. beroende enligt WHO:s terminologi av år 1964 vare sig beroendet framkallats av opiat, sömnmedel, lugnande eller stimulerande medel.

Abstinenssymptomen varierar till art och grad. Psykiskt beroende innebär enligt propositionen en känsla av eller uppfattning om att medlets verkningar är nödvändiga för välbefinnandet och för att undvika obehag. Vid kroppsligt beroende gör sig den mänskliga organismen biologiskt beroende av det tillförda ämnet i ämnesomsättningsprocessen; en s.k. vävnadshunger inträffar och kravet på läkemedlet går i vissa fall inte att hejda annat än genom speciella medicinska åtgärder.

6.1.2 Närmare om några av kriterierna i gällande narkotikadefinition

I 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) definieras vad som avses med narkotika. Där framgår följande.

Med narkotika förstås i denna lag 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.

Två centrala begrepp i den gällande narkotikadefinitionen är ”beroendeframkallande egenskaper” samt ”euforiserande effekter”. Efter förslag i prop. 1997/98:183, Kontroll av syntetiska droger m.m., kom dessa begrepp att införas i 8 § narkotikastrafflagen. Regeringen föreslog i den propositionen att uttrycket ”starkt vanebildande egenskaper” skulle bytas ut mot begreppet ”beroendeframkallande egenskaper”. Vidare föreslog man att definitionen skulle utvidgas till att också omfatta varor med euforiserande effekter.⁴ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

I fråga om begreppet ”beroendeframkallande” anförde regeringen i propositionen att begreppet används internationellt och att begreppet slagit igenom på den medicinska sidan även i Sverige. Regeringen ansåg att uttrycket ”beroendeframkallande” var lämpligare än ”starkt vanebildande”, dels från vetenskaplig synpunkt, dels eftersom det är det uttryck som vanligtvis används i internationella sammanhang. Det framhölls även att uttrycket ”beroendeframkallande medel” inte är något nytt begrepp i svensk lagstiftning.⁵

I fråga om begreppet ”euforiserande effekter” ovan anförde regeringen i propositionen att det som är gemensamt för alla droger som inbjuder till missbruk är att användning av dem medför eufori, att samtliga de varor som vid den aktuella tidpunkten var narkotikaklassificerade kan ge eufori och att detta även gäller de hallucinogener vars beroendeframkallande egenskaper inte är helt utredda. Regeringen framhöll att det föreslagna kompletterande begreppet i första hand ska ses som en anpassning av lagtexten till

⁴ Prop. 1997/98:183, s. 32

⁵ A.a. s. 33

den faktiska rättsutvecklingen, och inte som en utvidgning av narkotikalagstiftningens tillämpningsområde.⁶

Som svar på flera remissinstansers kritik mot begreppet ”euforiserande effekter”, som de ansåg alltför vagt och vittomfattande för att kunna läggas till grund för beslut som får så ingripande konsekvenser som narkotikaklassning av preparat, anförde regeringen i propositionen 1997/98:183 att motsvarande invändningar även skulle kunna riktas mot det då gällande rekvisitet ”starkt vanebildande egenskaper”. Regeringen framhöll att det svårligen låter sig göras att finna mer inskränkta termer som förmår beskriva alla de varor som i dag anses som narkotika, då det rör sig om ett mycket stort antal substanser, beredningar, växtdelar m.m. med olikartade egenskaper och verkningar. Regeringen anförde att euforiserande effekter visserligen kan framkallas även av varor som inte utgör narkotika, t.ex. alkohol, men framhöll att man inte föreslog någon förändring av narkotikadefinitionens grundläggande konstruktion. Regeringen anförde att det – för att en vara ska anses som narkotika – inte bara krävs att den uppfyller de grundläggande rekvisiten utan även att regeringen i förordning förklarat den som narkotika. Regeringen ansåg att definitionen genom detta blev tillräckligt tydlig och exakt för att anses tillfredsställande från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt.⁷

6.2 Dopningsmedel

6.2.1 Vissa centrala begrepp, m.m.

Enligt 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel gäller lagen

- a) syntetiska anabola steroider,
- b) testosteron och dess derivat⁸,
- c) tillväxthormon,
- d) kemiska substanser⁹ som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

⁶ A.a. s. 34

⁷ A.a. s. 34 f.

⁸ Med derivat avses enligt prop. 1990/91:199 (s. 28) en kemisk förening framställd ur en annan förening med liknande struktur och ofta också med likartad effekt.

⁹ Med kemisk substans avses enligt prop. 1990/91:199 (s. 19) kemiskt grundämne eller kemisk förening. Lagen är enligt propositionen tillämplig också på de verksamma substanserna som sådana och på beredningar av angivna substanser, dvs. kompositioner av farmaceutiskt aktiva substanser och tillsatsämnen.

Anabola androgena steroider (AAS) är, förutom kemiskt framställda steroider, testosteron. AAS har både en muskeluppbyggande (anabol) och förmanligande (androgen) effekt. AAS framställdes för första gången på 1930-talet med målsättningen att ta fram en medicin som skulle minska nedbrytningen av protein och öka muskeltillväxten med minimal androgen effekt¹⁰.

Testosteron är ett könshormon som hos mannen bildas i testiklarna och som hos kvinnan bildas i äggstockarna. Den egna produktionen av testosteron anses hos män vara 2,5–11mg/dag och hos kvinnor ca 0,7mg/dag.¹¹

Testosterons anabola verkan sker via ökad proteinsyntes, vilket ger ökad muskelvolym. AAS kan påverka de flesta av kroppens inre organ då det finns receptorer för testosteron i cellernas kärnor. Exempel på effekter av testosteron hos en man är stimulerad produktion av spermier, stimulering av skäggväxt och stimulering av uppbyggnaden av muskelmassa.¹²

AAS används i dag i mycket liten utsträckning inom sjukvården. En anledning är risken för allvarliga biverkningar, en annan är utvecklingen av nya och effektivare mediciner. Då AAS används är det huvudsakligen vid underproduktion av testosteron samt vid svår benskörhet hos äldre kvinnor och vid svåra blodsjukdomar.¹³

Tillväxthormon, även benämnt somatotropin, human growth hormone (hGH) eller growth hormone (GH), kan ges både till barn och vuxna. Barn med brist på tillväxthormon får detta hormon tills de vuxit färdigt. Vuxna med brist på tillväxthormon har bl.a. ökad risk för hjärt- och kärlsjukdomar, ökad mängd kroppsfett, minskad mängd vätska mellan cellerna, lägre benmineraltätthet samt minskat välbefinnande.¹⁴

Hos patienter med tillväxthormonbrist står det klart att behandling med tillväxthormon minskar fettmassa, ökar muskelmassa och ibland muskelstyrka¹⁵.

¹⁰ Fakta hämtad från Dopingjourens hemsida (www.dopingjouren.nu)

¹¹ Fakta hämtad från Dopingjourens hemsida (www.dopingjouren.nu)

¹² Fakta hämtad från Dopingjourens hemsida (www.dopingjouren.nu)

¹³ Fakta hämtad från Dopingjourens hemsida (www.dopingjouren.nu)

¹⁴ Prop. 1998/99:3, s. 30

¹⁵ A.a. s. 31

6.2.2 Bakgrund till gällande rätt

I prop. 1990/91:199 Förbud mot vissa dopningsmedel, angavs som allmän bakgrund till dopningsproblemet bl.a. följande¹⁶.

Dopning har sedan länge använts i samband med idrottsutövning och innebär i princip att idrottsutövaren försöker att förbättra sin prestationsförmåga på ett konstlat sätt. Redan från antiken finns beskrivningar på dopning och i den moderna idrottsrörelsen har många fall uppmärksammats.

De farmakologiska dopningsmedlen har hittills dominerat i dopningssammanhang. Förutom dessa medel kan nämnas blod-dopning, där en del av idrottsutövarens blod lagras och reinfunderas strax före en tävling för att hans syretransportkapacitet skall öka. De farmakologiska dopningsmedlen, som i stor utsträckning utgörs av läkemedel, är här främst av intresse.

Dopningsmedlen har olika användningsområden. De ursprungliga medlen användes i direkt samband med tävlingar för att öka prestationsförmågan. Först under 1960-talet kom anabola steroider i bruk med syfte att under träningsperioderna inför tävlingarna bygga upp idrottsutövarens muskulatur. Numera används även medel som har till uppgift att dölja att ett dopningspreparat har använts.

Det står nu klart, att dopning, som ursprungligen förekom i huvudsak bland elitidrottare, med tiden har spritt sig även till nivåerna därunder. Numera är dopning inte heller endast ett problem för den egentliga idrottsrörelsen. Även i andra sammanhang där kroppsaktiviteter förekommer utnyttjas dopningsmedel, främst kanske bland kroppsbyggare på motionsnivå. Flertalet av de dopningsmedel som används i Sverige har smugglats in i landet.

Företeelser som dopning strider mot idrottsrörelsens grundprincip, som innebär att de tävlande skall förbättra och bibehålla sin prestationsförmåga på ett naturligt sätt och mäta sina krafter på lika villkor. Detta argument mot dopning är delvis av etiskt slag men får också betydelse till följd av ett ökat inslag av ekonomiskt värdefulla priser i tävlingarna. Det finns emellertid även medicinska invändningar mot användningen av dopning. När det gäller farmakologiska medel används dessa sällan på medicinska indikationer och i de doseringar som rekommenderas vid terapeutiskt bruk. Dopning innebär därför hälsorisker för idrottsutövarna. Det är sålunda angeläget med ett aktivt engagemang för att motverka spridningen av dopning i olika former och i skilda sammanhang.

Europarådet formulerade redan på 1960-talet följande rekommendation när det gäller att definiera dopning: "Dopning är friska människors bruk av eller administrering av kroppsfrämmande ämnen i någon form eller fysiologiska substanser som tillföres kroppen i onormala mängder eller på ett onormalt sätt med den enda avsikten att höja prestationsförmågan i tävling på ett konstlat och osportsligt sätt.

¹⁶ Prop. 1990/91:199, s. 5 f.

Dessutom måste olika psykologiska metoder att öka den sportliga prestationsförmågan betraktas som dopning”.

Internationella Olympiska Kommittén (IOC) tog inför 1968 års olympiska spel fram en lista över substanser som var att betrakta som dopningsmedel. IOC:s lista hålls aktuell genom upprepade revideringar¹⁷. Dopningstestverksamheten har utvecklats såväl inom som utom de olympiska spelen.

I Sverige leds kampen mot dopning av Sveriges Riksidrottsförbund (RF). RF bildade år 1977 en dopningskommission. Det program som kommissionen tog fram baserades på information, utbildning och kontrollverksamhet. Arbetet ledde bl.a. fram till inrättandet av ett dopningslaboratorium vid Huddinge sjukhus.

I fråga om behovet av en nationell lagstiftning angående dopning anförde departementschefen i prop. 1990/91:199 bl.a. följande¹⁸.

Användning av dopningsmedel i syfte att förbättra olika idrottsprestationer har i Sverige hittills ansetts som en angelägenhet som i huvudsak enbart rört den organiserade idrotten. Genom att dopning blivit allt vanligare och kommit att utnyttjas inte bara inom elitidrotten har emellertid frågan fått en vidare betydelse. Jag kan konstatera att dopning numera förekommer inte endast vid idrottstävlingar utan även utnyttjas under träningsperioder samt att den nått nya grupper, såsom motionärer och kroppsbyggare. Från folkhälsosynpunkt finns därför anledning att uppmärksamma i vart fall sådana typer av dopning där det kan befaras att ett okontrollerat bruk medför skador på den mänskliga organismen. De flesta dopningsmedel är dessutom läkemedel. Staten har sedan lång tid påtagit sig ett särskilt ansvar för kontrollen över bl.a. tillverkning, handel och användning av läkemedel.

Den svenska idrottsrörelsen har vuxit fram som en folkrörelse och har, till skillnad från vad som är fallet i många andra länder, en från staten oberoende ställning, låt vara att det allmänna funnit att idrotten bör ges betydande ekonomiskt stöd. Utgångspunkten vid övervägande av olika åtgärder mot dopning bör enligt min mening vara att idrottsrörelsens självständiga ställning måste bestå och att det också i fortsättningen bör vara idrottsrörelsen själv som i första hand driver kampen mot dopning och andra oegentligheter i idrottssammanhang. Idrottsrörelsen har redan visat sig ha tagit ett sådant ansvar och är, enligt vad jag fått veta, beredd att också fortsättningsvis ta detta ansvar.

Med denna utgångspunkt bör, för att bedöma behovet av lagstiftningsåtgärder, i första hand granskas de olika medel som används för

¹⁷ Här anmärkt: World Anti-Doping Agency (WADA) för numera den dopinglista av vilken det framgår vilka substanser och metoder som är förbjudna på idrottens område.

¹⁸ Prop. 1990/91:199, s. 15 ff.

dopning, med hänsyn tagen såväl till medlens normala medicinska användning som till risken för ett mera okontrollerat bruk av hälsofarligt slag.

Den första gruppen av dopningsmedel på IOC:s lista – – – utgörs av stimulantia, såsom t.ex. amfetamin och koffein. Flertalet av dessa substanser omfattas redan av narkotikalagstiftningen och är av denna anledning redan föremål för noggrann kontroll. Beträffande de övriga medlen har det inte från något håll uttalats farhågor för ett sådant hälsofarligt bruk att särskilda lagstiftningsåtgärder är motiverade.

Samma synpunkter kan anläggas beträffande gruppen narkotiska analgetika (smärtstillande medel), såsom morfin och kodein. Medel där allvarliga hälsorisker finns omfattas redan av narkotikalagstiftningen. Beträffande övriga medel bedömer jag läkemedelslagstiftningens kontrollregler som tillräckliga.

Beträffande gruppen beta-blockerare är situationen delvis annorlunda. Dessa blodtryckssänkande medel har en synnerligen utbredd medicinsk användning, och en utvidgad kontroll skulle vara svår att genomföra. Å andra sidan finns knappast något större behov av restriktioner utöver dem som redan finns i läkemedelslagstiftningen. I dopningssyfte kan nämligen beta-blockerare bara användas i mycket begränsad mängd; effekten blir annars en nedsättning av prestationsförmågan.

Även diuretika (urindrivande medel) har en mycket utbredd användning som läkemedel. Som dopningsmedel intas de dock i regel i så begränsad mängd att någon hälsofara inte uppkommer. Jag bedömer att det även beträffande dessa medel är tillräckligt med de kontrollmöjligheter som redan finns i läkemedelslagstiftningen.

Gruppen anabola steroider är de medel som på senare tid tilldragit sig den största uppmärksamheten i debatten om dopning. Det är också de medel som visat sig användas på ett sådant sätt att särskilda lagstiftningsåtgärder kan vara motiverade för att hejda ett okontrollerat bruk som kan befaras vara hälsovådligt.

Anabola steroider som säljs legalt i Sverige ingår i receptbelagda läkemedel. För veterinärmedicinsk användning gäller i princip samma regler som för förskrivning till människor. Medlen har mycket specifika medicinska indikationer och den legala förskrivningen har kunnat konstateras numera vara ganska liten. Trots detta finns mycket som tyder på att det finns god tillgång på anabola steroider på den illegala marknaden. Det är troligt att huvuddelen av dessa medel utgörs av insmugglade varor.

Läkemedel som innehåller anabola steroider tillförs i dopningssyfte oftast i stora kvantiteter och under långa tidsperioder. Det är delvis oklart hur en sådan användning påverkar den mänskliga organismen på lång sikt. Läkemedlen är ju inte alls prövade under dessa förutsättningar. De anabola steroidernas verkningsätt – äggvitenybildande – tyder dock på att de på ett allvarligt sätt kan rubba kroppens normala funktion och ger anledning att befara skadeverknningar i form av störningar i hormonbalansen och fettomsättningen, vilket bl.a. innebär

höjd risk för åderförkalkning och kranskärlssjukdomar. Ungdomar som ännu inte slutat växa kan stanna i växten om de ges anabola steroider. Liksom naturligt testosteron kan anabola steroider leda till en bestående virilisering hos kvinnor samt sterilitet hos män. Även andra skador, bl.a. vissa sällsynta former av cancer, misstänks ha samband med användning av anabola steroider. Psykisk påverkan har också rapporterats, bl.a. ökad aggressivitet.

Det är alltså klara faror förenade med en okontrollerad användning av anabola steroider. Något bärkraftigt skäl för att acceptera ett alltmer utbrett bruk av dessa medel vid sidan av den medicinska användningen synes inte finnas. Vad jag nu sagt gäller även naturligt testosteron, som har ett medicinskt användningsområde men som också kan utnyttjas som dopningsmedel och då ger samma typer av skadeverkningar som de syntetiskt framställda anabola steroiderna.

Tillväxthormon har numera också uppförts på IOC:s lista. Sådant hormon, som tidigare varit mycket dyrt och svåråtkomligt, har genom ny teknik börjat kunna framställas i större kvantiteter. Det kan därför befaras att medlet nu får större betydelse som dopningsmedel. Läkemedel med tillväxthormon, som används mot dvärgväxt, kan om det konsumeras felaktigt ge allvarliga bestående skadeverkningar. Enligt min mening bör även tillväxthormon hänföras under de skärpta regler som måste övervägas.

Det finns också vissa medel avsedda att på ett onaturligt sätt öka kroppens egen produktion av främst testosteron. Detta medför samma faror som en okontrollerad användning av själva hormonet. Det finns därför skäl att i förevarande lagstiftningssammanhang likställa sådana medel med resp. hormonpreparat.

Genom ny teknik har det nu också blivit möjligt att i större kvantiteter och till lägre kostnad framställa erytropoietin, en substans som ökar kroppens produktion av röda blodkroppar. Erytropoietin har tills helt nyligen varit mycket dyrt och svårtillgängligt på marknaden. Beredningar av substansen är registrerade som farmaceutiska specialiteter och användas bl.a. i samband med transplantationer. Erytropoietin uppges, efter nyligen utförda provningar, ha en prestationshöjande effekt och befaras kunna bli aktuellt som dopningsmedel. Jag anser emellertid att underlaget i förevarande sammanhang inte är tillräckligt för att kunna bedöma eventuella negativa medicinska effekter av de blodbildande substanserna. Särskild lagreglering av dessa substanser utöver vad som gäller enligt läkemedelsförfattningarna bör därför inte genomföras för närvarande. Jag förutsätter emellertid att Socialstyrelsen och Läkemedelsverket noga följer utvecklingen av dessa substansers användning.

Något skall också sägas om s.k. bloddopning, dvs. metoden att utnyttja blodtransfusion – av eget eller annans blod – för att öka prestationsförmågan inför en tävling. Detta är uppenbart en metod som kräver insatser av medicinskt skolad personal och inte kan användas direkt av idrottsutövarna själva. Redan på grund härav kan man utgå från att det inte kan bli någon mera utbredd företeelse. Det medi-

cinska yrkesansvaret för läkare och sjuksköterskor torde här utgöra en tillräcklig garanti.

Som jag tidigare framhållit har idrottsrörelsen förklarat sig beredd att också i fortsättningen ta ansvaret för kampen mot dopning och andra oegentligheter i idrottssammanhang. Jag anser därför att lagstiftningsåtgärder i ämnet i princip bör inskränkas till vad som kan behövas med hänsyn till det ansvar som staten har för läkemedelskontroll och läkemedelsanvändning och till de hälsofaror som idrottsutövarna, och då särskilt idrottande ungdomar, medvetet eller omedvetet kan utsätta sig för genom att dopa sig. Denna avgränsning stämmer väl överens med uppfattningen hos flertalet av remissinstanserna.

— — —

Beträffande den huvudsakliga innebörden av den lagreglering som behövs har jag lika lite som remissinstanserna någon annan uppfattning än som redovisas i promemorian. Det innebär att begränsningar i tillgängligheten av dopningsmedel bör uppnås genom en reglering som förbjuder och straffbelägger olika former av hantering av sådana medel.

Beträffande lagstiftningens utformning anförde departementschefen i prop. 1990/91:199 bl.a. följande¹⁹.

Jag ansluter mig till promemorians uppläggnings när det gäller vilka medel som skall omfattas av en ny reglering. Denna uppläggnings ger möjlighet att utan författningsmässiga 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.

I prop. 1998/99:3 Åtgärder mot dopning, uppehöll sig regeringen vid definitionen av tillämpningsområdet i den antagna lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, som trätt i kraft den 1 juli 1992. Regeringen anförde därvid bl.a. följande²⁰.

När det gäller definitionen av tillämpningsområdet för dopningslagen kan konstateras att denna skiljer sig från bl.a. den definition som finns på narkotikalagstiftningens område. I det senare fallet har man valt en allmän definition av vad som skall anses vara narkotika, medan den

¹⁹ A.a. s. 19

²⁰ Prop. 1998/99:3, s. 54

närmare uppräknigen av vilka medel och substanser som omfattas görs i en särskild förordning. Skälet till denna metod har varit att någon heltäckande definition av vilka medel som skall klassificeras som narkotika inte ansetts kunna göras eftersom narkotiska medel har varierande kemiska egenskaper och påverkar brukarna på olikartade sätt. Dessa definitionssvårigheter har inte ansetts föreligga beträffande de medel och ämnen som omfattas av dopningslagens definition. Begreppet anabola steroider ansågs från farmakologisk och medicinsk synpunkt klart kunna avgränsas varför definitionen inte ansågs möta betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt (prop. 1990/91:199 s. 19).

Regeringen bedömde i prop. 1998/99:3 att det inte fanns anledning att upprätta en juridiskt bindande förteckning över dopningsmedlen²¹ och anförde till stöd härför följande²².

Vid kontakter med rättsvårdande myndigheter har framkommit att den mängd preparat som förekommer i brottsutredningarna vållat vissa svårigheter vid tillämpningen av dopningslagen. Dessa svårigheter berör emellertid inte definitionen som sådan, utan vad som efterfrågas är en förteckning som hjälpmedel för tull och polis. Bland remissinstanserna påtalar Läkemiddelsverket att en officiell förteckning över dopningsmedlen borde upprättas. I en skrivelse från några laboratoriechefer m.fl. som inkom till Socialdepartementet i mars 1997 tas vissa tolkningssvårigheter upp. Enligt skrivelsen är tolkningssvårigheterna av två slag, dels gränsdragningar och tolkningar mellan de olika delrubrikerna i 1 § dopningslagen, dels avgörandet av vilka substanser som omfattas av lagen. När det gäller punkt 1 a) och b) påpekas att det ofta är svårt att i befintlig dokumentation finna entydiga uppgifter om enskilda substanser. Tillverkarna framhåller olika effekter på samma preparat. På grund av detta kan olika preparat med samma verksamma substans klassas på olika sätt, vilket medför risk för skilda tolkningar från enskilda laboratorier. Begreppet derivat kan inom kemin dessutom tolkas på flera sätt. Beträffande punkt 1 d) påpekas i skrivelsen att det i dag finns ett ökande antal kemiska substanser som mer eller mindre har denna effekt och att det behövs en myndighet som fastställer vilka kemiska substanser som skall hänföras till denna punkt.

Regeringen anser att definitionen som sådan tills vidare får anses godtagbar. Emellertid kan det finnas ett behov av en förteckning över dopningsmedel som hjälpmedel åt de myndigheter som har att tillämpa dopningslagen.

I narkotikalagstiftningen har man valt en lagteknisk lösning som innebär att en allmänt hållen definition av vad som skall anses vara narkotika ges i narkotikastrafflagen. Vilka substanser som skall anses vara narkotika beslutas sedan av regeringen. När det gäller dopningslagen omfattar den bara vissa typer av dopningsmedel. Dessa har ansetts kunna avgränsas kemiskt med den nu gällande definitionen. En

²¹ A.a. s. 53

²² A.a. s. 55 f.

fördel med denna reglering är att det inte behövs någon kompletterande reglering och att lagstiftningen omfattar även nya medel som dyker upp på marknaden och har sådana kemiska egenskaper att de täcks av dopningslagens definition.

Regeringen anser att det inte vore lämpligt att bemyndiga någon myndighet att utfärda en juridiskt bindande förteckning över de dopningsmedel som dopningslagen är tillämplig på. Fördelen med en definition som är direkt tillämplig på nya medel skulle då gå förlorad. Regeringen ser dock inget hinder mot att de myndigheter som har att tillämpa dopningslagen upprättar en förteckning som – utan att vara juridiskt bindande – kan användas som ett hjälpmedel i tillämpningen²³.

Regeringen kommer dock att följa utvecklingen. Skulle det visa sig att de tillämpningsproblem som föreligger inte kan avhjälpas genom upprättande av en sådan förteckning som nämns ovan, får regeringen överväga vilka åtgärder som behöver vidtas. Ur rättsäkerhetssynpunkt är det väsentligt att tillämpningen av dopningslagen inte skiljer sig mellan olika myndigheter.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens bedömning att det inte fanns anledning att upprätta en juridiskt bindande förteckning över dopningsmedlen.

6.3 Hälssofarliga varor

I prop. 1997/98:183 Kontroll av syntetiska droger m.m., anförde regeringen²⁴ bl.a. följande om narkotikautvecklingen.

På 1990-talet har konsumtionen av syntetisk narkotika ökat inom bl.a. EU:s medlemsländer. Det är särskilt unga människor som står för den ökade konsumtionen. Preferensen för syntetisk narkotika beror sannolikt på en mängd faktorer som skiljer den från den traditionella, växtbaserade. Bland dessa faktorer kan följande nämnas.

Den syntetiska narkotikan hör i många länder ihop med ungdomskulturen och framställs inom denna som något positivt. Budskapet är att den syntetiska narkotikan i det närmaste är socialt accepterad och säkrare än t.ex. kokain och heroin. Särskilt MDMA (ecstasy) uppfattas som en "lovedrug". Det finns ingen stark koppling till egendoms- eller våldsbrottslighet. Risken för effekterna på hälsan underskattas gravt.

Alla "ingredienser" som behövs för tillverkningen finns tillgängliga inom EU. Narkotikan kan tillverkas lokalt där den skall konsumeras.

²³ Här anmärkt; Sedan februari 2006 publicerar Statens folkhälsoinstitut en inofficiell förteckning över ämnen (kemiskt definierade substanser) som anses vara dopningsmedel enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen ansvarar för förteckningen.

²⁴ Prop. 1997/98:183, s. 27 f.

För småskalig tillverkning krävs i många fall ingen avancerad utrustning och endast enkla lokaler erfordras: källarlokalerna eller t.o.m. husvagnar duger. "Recept" finns fritt tillgängliga på Internet och i undergroundlitteratur. Eftersom tillverknings- och transportkostnader kan hållas nere är vinsterna för tillverkare och distributörer höga.

De vanligaste syntetiska drogerna är amfetamin-strukturer (analoger) och strukturer som skiljer sig mycket litet från dessa, t.ex. MDMA. De effekter som den amfetaminbaserade stimulantian ger – uthållighet, vakenhet och förbättrade fysiska prestationer – gör den attraktiv, inte bara för att intas i förströelsesyfte, utan även för att bättre kunna klara av press på arbetet och för att kunna öka prestationerna i idrottssammanhang. Preparat med amfetaminliknande struktur har i dag mycket få legala användningsområden. Preparaten används inom tre medicinska områden: vid behandling av koncentrationsstörningar, ätstörningar och narkolepsi. Även dessa användningsområden är kontroversiella och i Sverige används preparaten endast undantagsvis och under mycket kontrollerade former.

Stimulantia med amfetaminliknande struktur är i samtliga fall av syntetiskt ursprung vilket innebär att de framställs genom kemiska processer i laboratorium. Genom att byta ut någon eller några av kemikalierna vid tillverkningen kan man på ett relativt enkelt sätt få fram nya varianter (analoger) av amfetaminer. Detta sätt att tillverka nya analoger brukar kallas "drugs designing" och de droger som erhålls "designer drugs". Fenomenet med drugs designing kan även iakttas beträffande andra drogtyper än amfetaminer, som t.ex. fentanyler och petidiner.

Antalet möjliga amfetaminanaloger som kan framställas är mycket stort och de allra flesta har inte genomgått någon klinisk prövning och är följaktligen inte dokumenterade i den vetenskapliga litteraturen. Den "prövning" som nu görs av ungdomar i miljöer där t.ex. MDMA-liknande preparat säljs är därför särskilt farlig. Verkan på individen vid intag av någon av dessa droger är många gånger helt oförutsägbar.

Flera droger med amfetaminliknande strukturer har återfunnits i missbrukarmiljöer i ett antal länder inom EU. Några av dessa droger kontrolleras av internationella konventioner och nationella lagar medan andra faller utanför. I Sverige har för närvarande fyra icke narkotikaförklarade och amfetaminliknande droger anträffats vid beslag (BDB, BDMPEA, MBDB och MDDM).

Regeringen anförde i prop. 1997/98:183 att det förekommer en mängd kemiska substanser som används i berusningssyfte, som inte är möjliga att narkotikaklassificera. Några sådana substanser är enligt regeringen t.ex. amylnitrit (säljs i berusningssyfte under namn som poppers, snappers m.fl.), ketamin och GHB²⁵. Regeringen framhöll att en annan varugrupp som också används i berusningssyfte är de s.k.

²⁵ Här anmärkt: Ketamin och GHB, som enligt regeringens bedömning i propositionen inte var möjliga att narkotikaklassificera, är i dag klassificerade som narkotika.

ört drogerna. Regeringen, som angav att ört drogernas innehåll är synnerligen varierande, anförde om dessa bl.a. följande.²⁶

Det rör sig om hundratals olika näringspreparat, hälsokostmedel, örter, medicinalväxter och ibland även syntetiska farmaceutiska preparat (med eller utan dokumenterade effekter). I medlen kan t.ex. förekomma koffein, guaranaextrakt (ursprungligen brasiliansk koffeindryck som tillsammans med socker ger en uppiggande effekt), nootropa medel (vilka påstås förbättra mentala processer), vitaminer och ginseng. Den enda klart urskiljbara gemensamma faktorn för dessa preparat är att de utbjuds till försäljning under uppgivande av en berusande effekt. – – – Ört drogerna används för sig men ibland även som komplement till MDMA eller LSD. Det förekommer även att ört droger kombineras med anabola steroider.

Regeringen anförde i propositionen vidare bl.a. följande²⁷.

Då varken de ovan nämnda kemiska substanserna eller ört drogerna uppfyller kriterierna i 8 § narkotikastrafflagen för vad som anses som narkotika kan de inte kontrolleras med hjälp av narkotikalagstiftningen (om en ört drog innehåller något narkotikaklassificerat ämne omfattas den dock av nämnda lagstiftning). Däremot kan de olika preparaten falla in under andra regelverk och den kontroll dessa erbjuder, t.ex. läkemedelslagen (1992:859), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (dopningslagen) eller livsmedelslagen (1971:511)²⁸.

I prop. 1997/98:183 föreslog regeringen att en ny lag – lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor – skulle antas, som syftar till att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande för nya droger. Regeringen framhöll att den föreslagna lagen utgör ett regelverk som är mer begränsat men har ett vidare tillämpningsområde än narkotikalagstiftningen och anförde att lagen ska ge möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga missbruksmedel i fall där nuvarande regler är otillräckliga.²⁹ Man anförde vidare bl.a. följande³⁰.

I Sverige, liksom i andra länder, kan man märka en allt aggressivare marknadsföring av olika typer av droger. Huvudparten av dessa droger är redan narkotikaklassade medan andra, framför allt nya syntetiska droger, ännu inte har kunnat narkotikaklassas. Syftet med den ändrade narkotikadefinition som har presenterats – – – är bl.a., som tidigare beskrivits, att möjliggöra ett snabbare klassificeringsförfarande. Trots den ändrade narkotikadefinitionen kommer det inte att bli möjligt att narkotikaklassa alla varor som i dag marknadsförs eller används i

²⁶ Prop. 1997/98:183, s. 30 f.

²⁷ A.a. s. 31

²⁸ Här anmärkt; Livsmedelslagen (1971:511) är numera ersatt av livsmedelslagen (2006:804).

²⁹ Prop. 1997/98:183, s. 1

³⁰ A.a. s. 37 ff.

berusningssyfte. Under det senaste året har flera dödsfall inträffat med sådana varor som inte varit reglerade enligt någon lagstiftning. Flera företag utnyttjar detta förhållande för att fullt lagligt sälja sådana varor där effekten framställs på ett sådant sätt att man skall tro att de är narkotikaliknande. Enligt regeringens mening bör det vara möjligt att framför allt begränsa handeln med sådana varor.

Förutsättningar för ett förbättrat kontrollförfarande av nya droger kan åstadkommas bl.a. genom införande av en särskild lag med förbud mot vissa hälsofarliga varor, i första hand syftande till att få kontroll över handeln med hälsofarliga varor som i princip saknar något mera allmänt användningsområde för enskilda eller för industri, vetenskap eller sjukvård. För att en vara skall omfattas av lagen bör krävas att den på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och att den används, eller kan antas användas i berusningssyfte eller liknande påverkanssyfte. Då det kan röra sig om varor med vitt skilda egenskaper och varierande effekter kan någon mer exakt definition inte göras i lag. Regeringen bör på samma sätt som beträffande narkotika göra en fullständig uppräkningslista av de kontrollerade varorna i en särskild förordning.

Med den nya lagens hjälp kommer man att kunna kontrollera vissa kemiska ämnen som används i berusningssyfte, men som aldrig kan uppfylla de kriterier som krävs för narkotikaklassificering. Understrykas bör dock att lagen endast är avsedd att tillämpas på varor som medför fara för den enskildes liv eller hälsa och som därför behöver ställas under kontroll.

Exempel på sådana varor som skulle kunna komma i fråga för att omfattas av den nya lagen är MBDB, BDB, MDDM (samtliga varianter av fenetylaminer, vars egenskaper ännu ej kunnat utredas) och amyl-nitrit (vilket tidigare användes som läkemedel men som nu endast brukas i missbrukssyfte). Vidare skulle vissa substanser och beredningar ingående i örtdroger kunna omfattas.

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.

Det bör inte heller komma i fråga att låta läkemedel som godkänts inom Europeiska unionen omfattas av lagen, eftersom dessa har medicinska användningsområden. Sådana varor kan kontrolleras med hjälp av läkemedelslagstiftningen. Däremot skulle det vara möjligt att förordna att ett tidigare läkemedel, som numera endast används för missbruksändamål, omfattas av den nya lagen. Härigenom kan både läkemedelslagstiftningens regler och den nya lagen vara tillämpliga på varan. I den mån särskilda regler inte ges i den nya lagen skall läkemedelslagstiftningens regler i första hand gälla, men i övrigt skall den nya lagen tillämpas.

Flera av remissinstanserna har framfört kritik mot att den i promemorian föreslagna lagen har en alldeles för vid definition för att uppfylla de krav som ur rättssäkerhetssynpunkt kan ställas på en strafflagstiftning. Mot detta kan dock anföras att lagen har samma konstruktion som narkotikastrafflagen och för att en vara skall omfattas av lagen krävs inte bara att den uppfyller de grundläggande rekvisiten utan även att regeringen i förordning förklarat den som hälsofarlig vara. Härigenom och genom de ändringar som företagits i förhållande till förslaget i promemorian blir definitionen enligt regeringens mening tillräckligt tydlig och exakt för att anses tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt.

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 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.

I författningskommentaren i prop. 1997/98:183 uttalade regeringen bl.a. följande³¹.

Lagen är i huvudsak avsedd att tillämpas på varor som inte har några mer allmänna användningsområden, t.ex. vissa narkotikaliknande substanser som ännu inte har kunnat förklaras som narkotika. Även varor beträffande vilka det redan från början står klart att de inte kan narkotikaklassificeras, kan dock komma att omfattas av lagen om förutsättningarna i 1 § är uppfyllda.

³¹ A.a. s. 47 f.

Lagen är således inte avsedd att tillämpas på varor eller ämnen med erkända användningsområden, t.ex. metanol, etanol eller tobak.

I propositionen 2004/05:127 Vissa lagändringar beträffande hälsofarliga varor och narkotikaprekursorer, föreslog regeringen vissa ändringar i den antagna lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, som trätt i kraft den 1 april 1999. Regeringen anförde därvid bl.a. följande³².

– – – Ändringarna föreslås mot bakgrund av att lagen vid sin tillkomst inte förutsågs behöva tillämpas på varor som har en omfattande användning inom bl.a. industrin. Det ökande missbruket av substanserna gammabutyrolakton (GBL) och 1,4-butandiol har gjort att detta uppmärksammats som en brist. För att kunna klassificera ett ämne som en hälsofarlig vara utan att dess normala användning förhindras måste möjligheterna att ge tillstånd för en enskild användare kompletteras bl.a. med en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd, t.ex. för ett visst användningsområde eller om ämnet denaturerats, dvs. fått ett annat ämne tillsatt i syfte att omöjliggöra missbruk, på visst sätt. Föreskrifter för detta, liksom tillstånd att bl.a. inneha hälsofarliga varor, föreslås få meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Riksdagen antog regeringens förslag till ändringar i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Ändringarna trädde i kraft den 1 september 2005.

³² Prop. 2004/05:127, s. 1 f.

7 Gällande rätt beträffande narkotika, narkotikaprekursorer, dopningsmedel, hälsofarliga varor och flyktiga ämnen, m.m.

7.1 Narkotikastrafflagen (1968:64)

I 8 § narkotikastrafflagen definieras vad som avses med narkotika. Där anges följande.

Med narkotika förstås i denna lag 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 avsnitt 6.1.2 har utredningen närmare redogjort för innebörden av begreppen ”beroendeframkallande egenskaper” och ”euforiserande effekter”.

I 9 § narkotikastrafflagen definieras vad som avses med narkotikaprekursorer.

Med narkotikaprekursorer förstås i denna lag 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.

De båda EG-förordningarna ovan behandlas närmare i avsnitt 7.3.1 och 7.3.2.

I 1 § första stycket narkotikastrafflagen anges att den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller
6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika

döms, om gärningen sker uppsåtligen, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år.

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (2 § lagen). Om brott som avses i 1 § första stycket i stället är att anse som grovt, ska för grovt narkotikabrott dömas till fängelse, lägst två år och högst tio år (3 § första stycket lagen). Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas, om det har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller eljest varit av särskilt farlig eller hänsynslös art (3 § andra stycket lagen). Den som av grov oaktsamhet begår gärning som avses i 1 § första stycket 1–5 döms för vårdslöshet med narkotika till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar. (3a § lagen.)

Narkotikastrafflagen (1 § andra stycket) hänvisar till att det finns bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befattning i vissa fall med narkotika i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Denna lag behandlas nedan i avsnitt 7.5.

I narkotikastrafflagen, närmare bestämt i 3b § första stycket, finns också bestämmelser om straff för olovlig befattning med narkotikaprekursorer. Där anges följande.

Den som uppsåtligen

- a) överlåter, framställer, förvärvar, anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar eller tar annan liknande befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika, eller

b) förvarar, innehar eller tar annan befattning med sådana narkotika-prekursorer

döms för olovlig befattning med narkotikaprekursorer till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika som avses framställas samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (3b § andra stycket). Om brottet är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett framställning av särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. (3b § tredje stycket.)

I narkotikastrafflagen finns även bestämmelser om försök eller förberedelse till brott (4 § lagen).

7.2 FN:s konventioner om narkotika

7.2.1 1961 års allmänna narkotikakonvention och 1971 års konvention om psykotropa ämnen

Som nämnts i kapitel 5 är i dag tre FN-konventioner gällande på narkotikaområdet. Det är bl.a. 1961 års allmänna narkotikakonvention och 1971 års konvention om psykotropa ämnen. Den allmänna narkotikakonventionen kontrollerar främst de traditionella, växtbaserade, narkotiska medlen som t.ex. heroin och kokain. Konventionen om psykotropa ämnen kontrollerar i största utsträckning syntetiska substanser, t.ex. amfetamin. Konventionerna från 1961 och 1971 använder sig således av två olika begrepp: narkotika och psykotropa ämnen. Någon helt klar distinktion mellan begreppen låter sig inte göras på annat sätt än genom att hänvisa till förteckningarna i respektive konvention.

De båda konventionernas syfte är, som nämnts i kapitel 5, att medverka till att narkotika endast används för medicinska och vetenskapliga ändamål, att förebygga missbruk och att i vart fall begränsa de skadliga effekterna av missbruk. Konventionsparterna åtar sig att begränsa tillverkning och import till vad som behövs för den legala förbrukningen samt åläggs att genomföra olika former av

kontroll för tillverkning, handel och distribution. Det åligger parterna att straffbelägga vissa förfaranden för att motverka illegal narkotikahantering. Parterna har alltid rätt att införa striktare eller strängare kontrollbestämmelser än vad konventionerna föreskriver.

7.2.2 1988 års konvention om olaglig hantering av narkotika

1988 års FN-konvention på narkotikaområdet – Narkotikabrottskonventionen – har också nämnts i kapitel 5. Den konventionen tillskapades för att förstärka det internationella samarbetet ytterligare och för att effektivisera insatserna mot den internationella narkotikabrottsligheten. De straffbestämmelser parterna åtar sig att införa sträcker sig längre än åtagandena enligt de båda andra konventionerna (se 7.2.1 ovan). Parterna förbinder sig att straffbelägga en mängd förfaranden, bl.a. illegal produktion, tillverkning och försäljning samt förfaranden som innebär att vinsterna från den illegala narkotikamarknaden döljs eller omsätts. Konventionen betonar betydelsen av bistånd mellan parterna och behandlar bl.a. frågor om internationellt rättsligt samarbete.

7.3 EG-rättsliga förordningar om narkotikaprekursorer

7.3.1 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer

Genom den aktuella EG-förordningen om narkotikaprekursorer upprättas harmoniserade åtgärder för kontroll och övervakning inom gemenskapen av vissa ämnen som ofta används vid olaglig framställning av narkotika eller psykotropa ämnen, i avsikt att förhindra att sådana ämnen sprids. I förordningen finns ett drygt 20-tal ämnen förtecknade, däribland efedrin.

7.3.2 Rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 september 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer

I denna EG-förordning fastställs regler för övervakning av handeln med vissa ämnen som ofta används vid olaglig framställning av narkotika och psykotropa ämnen (i förordningen kallade narkotikaprekursorer) mellan gemenskapen och tredjeländer i syfte att hindra avledningen av sådana ämnen. Förordningen är tillämplig på import, export och verksamhet av mellanhänder.

Samma ämnen som är förtecknade i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer (avsnitt 7.3.1 ovan) omfattas av den i detta avsnitt aktuella förordningen.

7.3.3 Kommissionens förordning (EG) nr 1277/2005 av den 27 juli 2005 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer och för rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 september 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer

I den aktuella förordningen av kommissionen fastställs tillämpningsföreskrifter för förordningarna (EG) nr 273/2004 och (EG) nr 111/2005 när det gäller ansvarig person, tillstånd för och registrering av marknadsaktörer, tillhandahållande av uppgifter, under rättelse före export samt export- och importtillstånd i fråga om narkotikaprekursorer.

7.4 EG-rättsliga beslut

Utöver narkotikastrafflagen (avsnitt 7.1) och de tre FN-konventionerna ovan (avsnitt 7.2) finns även beslut av EU om kontrollåtgärder och straffrättsliga sanktioner avseende vissa nya syntetiska droger och om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av vissa droger, nämligen:

- rådets beslut 2003/847/RIF av den 27 november 2003 om kontrollåtgärder och straffrättsliga sanktioner avseende de nya syntetiska drogerna 2C-I, 2C-T-2, 2C-T-7 och TMA-2, och
- rådets beslut 2005/387/RIF av den 10 maj 2005 om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen.

De droger som angetts i rådets beslut 2003/847/RIF har av regeringen den 1 mars 2004 förklarats som narkotika här i landet.

7.5 Lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Enligt 1 § första stycket innehåller lagen bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Där anges också att om det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet.

I 2 § andra stycket lagen anges vad som förstås med narkotika. Där framgår att med narkotika förstås sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64).

I lagen finns straffbestämmelser rörande bl.a. smugglingsbrott och narkotikasmugglingsbrott.

Enligt 3 § första stycket lagen gäller att den som, i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligen bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, döms för smuggling till böter eller fängelse i högst två år. För smuggling döms också, enligt 3 § tredje stycket 1., den som uppsåtligen från landet för ut en vara i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för utförsel eller efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret.

Om ett brott som avses i 3 § är att anse som ringa, döms till penningböter (4 § lagen). Om ett brott som avses i 3 § i stället är att anse som grovt, döms för grov smuggling till fängelse, lägst sex månader och högst sex år (5 § första stycket). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen med hänsyn till omständigheterna kring införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art eller

om gärningen annars inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse.

Särskilda regler gäller vid smuggling av narkotika. Om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika, döms för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år (6 § första stycket lagen). Om brottet däremot är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (andra stycket samma lagrum). Om brottet är att anse som grovt, döms för grov narkotikasmuggling till fängelse, lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art (tredje stycket samma lagrum).

7.6 Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Enligt 1 § första stycket lagen (1992:860) om kontroll av narkotika avses med narkotika enligt lagen detsamma som i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64). Enligt andra stycket samma lagrum ska regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket upprätta och kungöra förteckningar över narkotika.

Enligt 2 § lagen om kontroll av narkotika får narkotika importeras, tillverkas, exporteras, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.

Enligt 3 § lagen gäller följande i fråga om *import och export av narkotika*.

Narkotika får importeras eller exporteras endast av den som har tillstånd till det.

Om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket 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 införselreglerade varor, m.m.

Enligt 4 § lagen gäller följande i fråga om *tillverkning av narkotika*.

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräknig, förpackning eller ompackning av narkotika samt framställning av sådan beredning som innehåller narkotika utan att beredningen anses som narkotika.

Tillverkning av narkotika får bedrivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte för att på apotek göra en beredning med narkotiskt ämne som verksam beståndsdel eller för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika vid en vetenskaplig institution, som ägs eller stöds av staten.

Enligt 5 § lagen gäller följande i fråga om *handel med narkotika*.

Handel med narkotika får bedrivas endast av

1. den som med tillstånd antingen har infört varan till riket eller har vidtagit sådan åtgärd med varan som innebär tillverkning,
2. den som enligt 4 eller 5 § lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. får bedriva detaljhandel med läkemedel, eller
3. någon annan som har tillstånd att handla med varan.

Enligt 6 § lagen gäller följande i fråga om *förordnande och utlämnande av narkotika*.

Narkotiska läkemedel får lämnas ut endast efter förordnande av läkare, tandläkare eller veterinär. Sådant förordnande skall ske med största försiktighet.

Om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd dragit in eller begränsat en läkares eller en tandläkares behörighet att förskriva narkotiska läkemedel enligt 5 kap. 11 eller 12 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område får sådant läkemedel inte lämnas ut på ordination av läkaren eller tandläkaren. Detsamma gäller om Veterinära ansvarsnämnden dragit in eller begränsat en veterinärs behörighet att förskriva narkotiska läkemedel.

I 7 § lagen regleras frågan om *innehav av narkotika*.

Narkotika får innehas endast av

1. den som har rätt att handla med varan,
2. en föreståndare 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 import enligt 3 § första stycket, eller
5. den som fått särskilt tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål.

I 7 a § lagen definieras vad som avses med narkotikaprekursorer.

Med narkotikaprekursor avses i denna lag ett ämne som kan användas för olaglig framställning av narkotika och som finns upptaget i bilaga till 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.

I 9 § lagen om kontroll av narkotika regleras frågan om skyldigheten att föra anteckningar över narkotika.

Den som importerar, exporterar, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika skall föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte skall föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt lagen om kontroll av narkotika samt har även tillsyn över bl.a. efterlevnaden av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen (8 och 10 §§ lagen).

Närmare bestämmelser som gäller Läkemedelsverkets tillsyn finns i 11 § lagen om kontroll av narkotika.

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket och Tullverket får, enligt 12 § lagen, i fråga om import, export, transit, tillverkning, handel, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika meddela ytterligare föreskrifter.

Enligt 13 § lagen döms den till böter eller fängelse i högst ett år, som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör sig skyldig till något av det som anges i lagrummet, om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

7.7 Förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

Enligt 1 § förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika finns föreskrifter i förordningen som ansluter till narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, och det

anges att de uttryck och benämningar som används i lagarna har samma betydelse i förordningen.

I 2 § första stycket förordningen stadgas att de substanser som anges i bilaga 1 till förordningen ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen. I bilaga 1 räknas olika typer av narkotiska substanser upp. Det gäller centralstimulerande medel, hallucinogener, smärtställande medel samt sömnmedel och lugnande medel.

I 3 § förordningen lämnas Läkemedelsverket ett bemyndigande att upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. Detta gör verket i sina föreskrifter (LVFS 1997:12) om förteckningar över narkotika. Verket förtecknar substanser som regeringen förklarar som narkotika, men även sådana substanser som narkotikaförklarats av FN (se avsnitt 7.8 nedan).

Enligt 4 § förordningen krävs tillstånd i varje särskilt fall för import och export av narkotika. Enligt 11 § första stycket får Läkemedelsverket meddela ytterligare föreskrifter om narkotika såvitt avser tillverkning, handel, förordnande, utlämnande, förande av anteckningar och, efter samråd med Tullverket, om import och export.

7.8 Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:12) om förteckningar över narkotika

Som tidigare nämnts återfinns samtliga de varor som enligt 8 § narkotikastrafflagen utgör narkotika – dvs. både de som omfattas av FN:s konventioner och de som av regeringen har förklarats som narkotika – i Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:12) om förteckningar över narkotika.

För varje substans som inte endast är narkotikaförklarad i Sverige, anges till vilken svensk förteckning och vilken internationell förteckning substansen tillhör. De svenska förteckningarna inbegriper enligt 3 § i föreskrifterna fem förteckningar med följande principiella innebörd:

- förteckning I, narkotika som normalt inte har medicinsk användning,
- förteckning II–IV, narkotika med medicinsk användning och som vid varje införsel eller utförsel kräver ett import/exportcertifikat,
- förteckning V, narkotika enligt svensk lag men som inte omfattas av internationella konventioner. Narkotika enligt förteckning V kräver inte import/exportcertifikat.

Den internationella förteckningen i Läke-medelsverkets föreskrifter med förteckningar över narkotika hänvisar till att ämnet finns upp-taget i 1961 års allmänna narkotikakonvention (N I–IV) respektive 1971 års psykotropkonvention (P I–IV) inklusive tillägg.

7.9 Läke-medelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:11) om kontroll av narkotika

Läke-medelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:11) om kontroll av narkotika, som har meddelats bl.a. med stöd av bemyndigande i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika, innehåller bl.a. bestämmelser om:

- ansökan om tillstånd till införsel och utförsel av narkotika,
- tillstånd till införsel eller utförsel av narkotika i varje särskilt fall (certifikat),
- tillverkning,
- partihandel,
- förordnande och utlämnande,
- förvaring och lagerhållning,
- förande av anteckningar och
- rapportering.

7.10 Lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

Enligt 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) gäller lagen

- a) syntetiska anabola steroider,
- b) testosteron och dess derivat,
- c) tillväxthormon,
- d) kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

I avsnitt 6.2.1 har utredningen närmare kommenterat anabola androgena steroider, testosteron och tillväxthormon. I avsnitt 6.2.2 har något om bakgrunden till gällande rätt beträffande dopningsmedel behandlats.

Medel som anges i 1 § dopningslagen får enligt 2 § inte annat än för medicinskt eller vetenskapligt ändamål

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

Den som uppsåtligen bryter mot övriga förbud förutom införsel-förbud ovan döms för dopningsbrott till fängelse i högst två år. Är ett sådant brott med hänsyn till mängden dopningsmedel samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är ett sådant brott att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. (3 § första och andra stycket samt 3a § lagen.)

Om straff för olovlig införsel m.m. finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (3 § tredje stycket).

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

Enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot 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, och regeringen föreskriver på vilka varor lagen ska tillämpas.

Enligt 2 § ska lagen inte tillämpas på

1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64),
2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

Varor som avses i lagen får enligt 3 § första stycket inte utan tillstånd

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

Regeringen eller den myndighet 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 under vissa förutsättningar. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. (3 § andra–fjärde styckena lagen.)

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket 2–6 i lagen döms enligt 4 § första stycket till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt 4 § andra stycket finns bestämmelser om straff för olovlig införsel i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Något om bakgrunden till gällande rätt i fråga om hälsofarliga varor har utredningen redogjort för under avsnitt 6.3 ovan.

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

Enligt 1 § finns i förordningen föreskrifter som ansluter till lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor och det anges att 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. Bilagan upptog i november 2008 drygt 20 substanser. Bland dessa finns industrikemikalierna GBL och 1,4-butandiol, som kommer att behandlas närmare i kapitel 17 och 21.

Statens folkhälsoinstitut får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Statens folkhälsoinstitut får

även meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. (4 § förordningen.)

7.13 Statens folkhälsoinstituts föreskrifter (FHIFS 2007:1) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Som angetts i avsnitt 7.12 har Statens folkhälsoinstitut (FHI) genom bemyndigande i förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor rätt att meddela undantag från kravet på tillstånd enligt nyss nämnda förordning. Detta har FHI gjort genom sina föreskrifter (FHIFS 2007:1) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Av föreskrifterna – som endast gäller GBL och 1,4-butandiol (nedan kallat 1,4-BD) och alltså inte övriga substanser som anges i bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor – framgår bl.a. följande. Undantag från kravet på tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller enligt 2 § i föreskrifterna för den som hanterar en beredning¹ som uppfyller följande tre kriterier:

- innehåller GBL och/eller 1,4-BD
- hanteras för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål
- är 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 beredning som avses i 2 § missbrukas eller om det föreligger risk för missbruk, krävs ett tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (3 § i föreskrifterna).

FHI kan meddela undantag (dispens) från bestämmelserna i föreskrifterna (4 § i föreskrifterna).

¹ Med beredning menas enligt FHI:s föreskrifter blandningar eller lösningar som består av två eller flera ämnen; enligt definitionen i Kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och märkning av kemiska produkter (KIFS 2005:7).

7.14 Ytterligare bestämmelser som rör kemiska produkter

I bl.a. förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer (se avsnitt 7.14 med hänvisning till avsnitt 17.2.2) finns bestämmelser om kemiska produkter. Ytterligare bestämmelser som rör kemiska produkter behandlas i avsnitt 26.4. Utredningen hänvisar dit.

7.15 Förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m.

Förordningen behandlas närmare i avsnitt 26.3. Utredningen hänvisar dit.

7.16 Läkemedelslagen (1992:859)

I 1 § läkemedelslagen anges följande.

Med läkemedel avses i denna lag varje substans eller kombination av substanser

1. som tillhandahålls med uppgift om att den har egenskaper för att förebygga eller behandla sjukdom hos människor eller djur, eller
2. som 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.

Med radioaktiva läkemedel avses läkemedel som avger joniserande strålning. Till radioaktiva läkemedel räknas inte slutna strålkällor.

Med prövningsläkemedel avses en farmaceutisk beredning av en eller flera aktiva substanser eller placebo som prövas eller används som referens vid en klinisk läkemedelsprövning, inklusive produkter

1. som redan har godkänts för försäljning men som används eller sätts samman (bereds eller förpackas) på annat sätt än det godkända,
2. som används för en icke godkänd indikation, eller
3. som används för att få ytterligare information om en redan godkänd användning.

I fråga om narkotiska läkemedel, om läkemedel som utgör dopningsmedel och om läkemedel som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor tillämpas bestämmelserna i denna lag, om de inte strider mot vad som är särskilt föreskrivet om dessa varor.

Med generiskt läkemedel avses läkemedel som har samma kvalitativa och kvantitativa sammansättning i fråga om aktiva substanser och samma läkemedelsform som ett referensläkemedel och vars bioekvivalens med detta referensläkemedel har påvisats genom lämpliga biotillgänglighetsstudier. Olika salter, estrar, etrar, isomerer, blandningar av isomerer, komplex eller derivat av en aktiv substans skall anses vara samma aktiva substans, såvida de inte har avsevärt skilda egenskaper med avseende på säkerhet eller effekt. Olika läkemedelsformer som är avsedda att intas genom munnen och vars läkemedelssubstans omedelbart frisätts vid intaget skall anses vara samma läkemedelsform.

23 § läkemedelslagen reglerar vissa frågor om tillsyn. Där framgår bl.a. att Läkemedelsverket har tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

I bl.a. 26 § läkemedelslagen återfinns ansvarsbestämmelser. Av lagrummet framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bl.a. bryter mot vissa särskilt angivna bestämmelser i lagen döms till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

8 EG-rättsliga aspekter

8.1 Fri rörlighet för varor enligt artikel 28 och 30 i EG-fördraget

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska enligt artikel 28 i EG-fördraget vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. Alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan utgöra ett hinder för handeln inom gemenskapen ska enligt EG-domstolens praxis anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner¹. Det innebär att även åtgärder som gäller inhemska och importerade varor utan åtskillnad kan vara förbjudna. Exempel på åtgärder som skapar problem för den fria rörligheten är tekniska föreskrifter av olika slag samt försäljnings- och marknadsföringsförbud. Artikel 28 har direkt effekt och kan åberopas av enskilda inför nationell domstol.

Artikel 30 i EG-fördraget innehåller undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Med stöd av undantaget kan åtgärder som motiveras av hänsyn till bl.a. allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet eller skydd för människors och djurs hälsa eller liv under vissa förutsättningar vara tillåtna. Åtgärden får inte vara ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. För att åtgärden ska kunna godtas måste den vara nödvändig för att det angivna skyddsändamålet ska kunna uppnås. Vidare ska åtgärden vara proportionerlig, vilket innebär att den inte får ha större handelshindrande verkningar än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet.

¹ EG-domstolens dom i mål 8/74, Dassonville.

EG-domstolen har genom praxis utvecklat ytterligare undantag från förbudet i artikel 28. I domen *Cassis de Dijon*² har EG-domstolen erkänt att det finns grupper av legitima nationella regleringsändamål utöver dem i artikel 30 i EG-fördraget, s.k. tvingande hänsyn. Hinder för handeln inom gemenskapen som uppstår på grund av nationella bestämmelser kan godtas i den mån bestämmelserna kan anses vara nödvändiga för att tillgodose sådan tvingande hänsyn. Denna doktrin kan endast tillämpas när det saknas regler på gemenskapsnivå och i fall där den nationella bestämmelsen gäller utan skillnad för inhemska varor och varor från en annan medlemsstat. Det krävs också att åtgärden är nödvändig och proportionerlig på motsvarande sätt som vid tillämpning av undantaget i artikel 30.

Genom sitt avgörande i *Keck och Mithouard*³ ändrade EG-domstolen sin praxis när det gäller omfattningen av artikel 28. Vissa typer av nationella åtgärder undantas från artikelns tillämpningsområde. Begränsningen innebär att nationella regleringar av olika typer av icke-diskriminerande försäljnings- eller marknadsföringsåtgärder, t.ex. regler om hur varor får marknadsföras, som inte påverkar varornas utseende eller sammansättning i sig ska anses falla utanför artikel 28.

8.2 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter

Sedan 1983⁴ finns inom EU ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke-harmoniserade området. Bestämmelserna finns nu i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG). Enligt direktivet ska länderna som ingår i proceduren⁵

² EG-domstolens dom i mål 120/78, *REWE Zentral AG*.

³ EG-domstolens dom i målen C-267 och 268/91, *Keck och Mithouard*, se även EG-domstolens dom i mål C-292/92, *Hünermund*.

⁴ Rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

⁵ EU-medlemsstater, Norge, Island, Liechtenstein, Turkiet och Schweiz.

anmäla förslag till nya tekniska föreskrifter till Europeiska kommissionen. När en anmälan görs påbörjas i regel en frysningstid om tre månader under vilken den tekniska föreskriften inte får antas. Kommissionen och medlemsstater har möjlighet att lämna synpunkter på förslagen och påverka dem. I vissa fall kan sådana reaktioner förlänga frysningstiden.

Direktivet är i Sverige implementerat genom bl.a. förordningen (1994:2029) om tekniska regler⁶. Förordningen innehåller föreskrifter som statliga myndigheter under regeringen ska iaktta när det gäller tekniska regler.

8.2.1 Skälen bakom direktivet

Skälen bakom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter redovisas inledningsvis i direktivet. Där framgår bl.a. följande.

(2) Den inre marknaden ska utgöra ett område utan inre gränser och med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. En av gemenskapens grundläggande principer är därför förbudet mot kvantitativa restriktioner för varuörelser och åtgärder med motsvarande verkan.

(3) För att den inre marknaden ska kunna fungera smidigt bör man säkerställa att nationella initiativ till nya tekniska standarder eller föreskrifter är öppna för så stor insyn som möjligt.

(4) Handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter för produkter får tillåtas endast om föreskrifterna är nödvändiga för att uppfylla väsentliga krav samt har ett mål av allmänt intresse som de är den huvudsakliga garantin för.

(5) Kommissionen måste ha tillgång till nödvändig information innan den beslutar om tekniska föreskrifter. Följaktligen måste medlemsstaterna, som enligt artikel 5 i fördraget är skyldiga att underlätta kommissionens uppgift, anmäla sina utkast till tekniska föreskrifter till denna.

(6) Alla medlemsstater måste likaså underrättas om tekniska föreskrifter som planeras i en av dem.

⁶ Kommerskollegiums föreskrifter om tekniska regler (KFS 2008:1) innehåller bestämmelser om samråd med och underrättelse till Kommerskollegium. Skyldigheten för Regeringskansliet att anmäla författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i unionen återfinns i 20 § 6. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Regeringskansliets interna förfaranderegler återfinns i Cirkulär 8 – ”Informationsförfarande enligt direktiv 98/34/EG m.m.”.

(7) Syftet med den inre marknaden är att skapa en miljö som stärker företagens konkurrensförmåga. Att ge företagen en ökad tillgång till information är ett sätt att hjälpa dem att bättre utnyttja fördelarna med denna marknad. Det är därför nödvändigt att ge aktörerna på marknaden möjlighet att ta ställning till de nationella tekniska föreskrifter som föreslås av andra medlemsstater genom att regelbundet offentliggöra rubrikerna på de förslag som anmälts och genom bestämmelserna om sekretess för dessa utkast.

8.2.2 Närmare om direktivet

Artikel 1

I artikel 1 i direktivet definieras vissa för direktivets tillämpning viktiga begrepp. Där anges att med produkt avses alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter, inklusive fiskprodukter. Begreppet teknisk föreskrift anges i artikeln gälla tekniska specifikationer och andra krav, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning i en medlemsstat eller en större del därav, samt – med undantag av dem som anges i artikel 10 – medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av produkten.

Artikel 8

Artikel 8 i direktivet gäller medlemsstaternas skyldighet att till EU-kommissionen anmäla alla utkast till tekniska föreskrifter som de planerar att anta. Artikel 8 har följande lydelse.

1. Om inte annat följer av artikel 10 skall medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften utgör endast en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, då det är tillräckligt med information om den aktuella standarden. De skall också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget.

I förekommande fall skall medlemsstaterna, om detta inte redan skett vid ett tidigare tillfälle, samtidigt överlämna texterna till grundläggande lagar eller andra föreskrifter av väsentlig eller direkt betydelse, om kännedom om sådana texter är nödvändig för att bedöma verkningarna av förslaget till teknisk föreskrift.

Medlemsstaterna skall under de förutsättningar som anges ovan överlämna utkastet ännu en gång om de gör ändringar i det som i

väsentlig grad förändrar dess tillämpningsområde, förkortar den tid som ursprungligen tänkts för genomförandet, lägger till specifikationer eller andra krav eller skärper dessa.

Om avsikten med utkastet framför allt är att begränsa avsättningen eller användningen av ett kemiskt ämne, ett preparat eller en produkt, av hänsyn till folkhälsan eller av konsument- eller miljöskyddshänsyn, skall medlemsstaterna också överlämna antingen en sammanfattning av eller hänvisningar till alla relevanta uppgifter om ämnet, preparatet eller produkten i fråga och om kända och tillgängliga ersättningsprodukter, om sådana uppgifter finns tillgängliga, och ange vilka effekter åtgärden förväntas ha på folkhälsan och konsument- och miljöskyddet. Samtidigt skall en riskanalys lämnas in som utförts i enlighet med de allmänna principer för riskbedömning av kemiska ämnen som anges i artikel 10.4 i rådets förordning (EEG) nr 793/93 (1) om det gäller ett befintligt ämne eller i artikel 3.2 i rådets direktiv 67/548/EEG (2), om det gäller ett nytt ämne.

Kommissionen skall omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om utkastet och alla dokument som lämnats in. Den kan även överlämna förslaget för yttrande till den i artikel 5 nämnda kommittén och, om så är lämpligt, till den kommitté som är ansvarig för området i fråga.

När det gäller de tekniska specifikationer eller andra krav som anges i artikel 1.9, andra stycket, tredje strecksatsen får kommissionens eller medlemsstaternas detaljerade kommentarer eller utlåtanden endast avse sådana aspekter som kan utgöra ett hinder i handeln, inte skattemässiga eller finansiella aspekter.

2. Kommission och medlemsstaterna kan lämna synpunkter till den medlemsstat som har överlämnat ett utkast till teknisk föreskrift. Medlemsstaten skall så långt möjligt ta hänsyn till dessa då den tekniska föreskriften därefter utarbetas.

3. Medlemsstaterna skall utan dröjsmål till kommissionen överlämna den slutliga versionen av texten till en teknisk föreskrift.

4. Uppgifter som lämnas enligt denna artikel skall inte betraktas som konfidentiella om inte den medlemsstat som gör anmälan uttryckligen begär det. En sådan begäran skall vara motiverad.

Vid en sådan begäran får dock den i artikel 5 nämnda kommittén och de nationella myndigheterna höra fysiska och juridiska personer inom den privata sektorn för att få sakkunnig rådgivning, om nödvändiga försiktighetsåtgärder vidtas.

5. Om utkast till tekniska föreskrifter utgör ett led i en åtgärd som på utkaststadiet skall överlämnas till kommissionen enligt en annan gemenskapsrättsakt, kan medlemsstaterna göra en anmälan i enlighet med punkt 1 inom ramen för den andra rättsakten, förutsatt att de formellt anger att denna anmälan också avser detta direktiv.

Att kommissionen inte tar ställning till ett utkast till tekniska föreskrifter enligt detta direktiv påverkar inte vilka beslut som kan komma att fattas enligt andra gemenskapsrättsakter.

Artikel 9

Artikel 9 i direktivet gäller medlemsstaternas skyldighet att iakttaga de s.k. frysningsperioderna. Artikel 9 innehåller även en bestämmelse om den s.k. nödfallsproceduren (artikel 9.7), som reglerar möjligheten att under speciella omständigheter undvika nyss nämnda frysningsperioder. Artikel 9 har följande lydelse.

1. Medlemsstaterna får inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1.

2. Från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1 får medlemsstaterna inte anta

– ett förslag till teknisk föreskrift i form av en frivillig överenskommelse enligt artikel 1.9 andra stycket, andra strecksatsen, innan fyra månader har gått,

– något annat förslag till teknisk föreskrift innan sex månader har gått, om inte de särskilda förutsättningarna i punkterna 3, 4 och 5 föreligger,

om kommissionen eller någon annan medlemsstat inom tre månader från samma tidpunkt inkommer med ett detaljerat utlåtande som går ut på att den planerade åtgärden kan skapa hinder för varornas fria rörlighet på den inre marknaden.

Den berörda medlemsstaten skall underrätta kommissionen om vilka åtgärder den planerar att vidta med anledning av sådana detaljerade utlåtanden. Kommissionen skall yttra sig över dessa åtgärder.

3. Medlemsstaterna får inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tolv månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1 om kommissionen inom tre månader från samma tidpunkt tillkännager sin avsikt att föreslå eller anta ett direktiv, en förordning eller ett beslut i frågan i enlighet med artikel 189 i fördraget.

4. Medlemsstaterna får inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tolv månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1 om kommissionen inom tre månader från samma tidpunkt meddelar att den konstaterat att utkastet till teknisk föreskrift rör en fråga som redan täcks av ett utkast till ett direktiv, en förordning eller ett beslut som förelagts rådet i enlighet med artikel 189 i fördraget.

5. Om rådet antar en gemensam ståndpunkt under den frysningsperiod som anges i punkterna 3 och 4 skall perioden förlängas till arton månader, om inte annat följer av artikel 9.6.

6. De skyldigheter som anges i punkterna 3, 4 och 5 skall upphöra att gälla om

– kommissionen meddelar medlemsstaterna att den inte längre avser att föreslå eller anta en bindande gemenskapsrättsakt,

– kommissionen meddelar medlemsstaterna att den återtagit sitt förslag eller utkast, eller

– kommissionen eller rådet antagit en bindande gemenskapsrättsakt.

7. Punkterna 1–5 skall inte tillämpas i de fall då en medlemsstat av brådskande skäl, på grund av allvarliga och oförutsedda händelser som gäller skyddet av folkhälsan eller den allmänna säkerheten, djurskyddet eller skyddet av växter, måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta och införa dem, utan att samråd är möjligt. Medlemsstaten skall i informationen enligt artikel 8 ange vilka skäl som gör beslutet om åtgärderna så brådskande. Kommissionen skall så snart som möjligt lämna sina synpunkter på informationen. Den skall vidta lämpliga åtgärder om detta förfarande missbrukas. Kommissionen skall regelbundet informera Europaparlamentet.

Artikel 10

I artikel 10 i direktivet regleras undantag från skyldigheten att anmäla eller iaktta frysningsperioder. Artikeln kompletterar artiklarna 8 och 9, genom att fastställa de lagliga undantagen från skyldigheten att anmäla ett utkast till nationell teknisk föreskrift. Den fastställer också vissa undantag från skyldigheten att uppfylla de frysningsperioder som fastställs i artikel 9. Artikel 10 har följande lydelse.

1. Artiklarna 8 och 9 skall inte tillämpas på de lagar och andra författningar i medlemsstaterna eller de frivilliga överenskommelser genom vilka medlemsstaterna

– uppfyller de bindande gemenskapsrättsakter som leder till att tekniska specifikationer antas,

– uppfyller skyldigheter som följer av internationella avtal som leder till att gemensamma tekniska specifikationer antas i gemenskapen,

– utnyttjar de skyddsklausuler som är fastställda i bindande gemenskapsrättsakter,

– tillämpar artikel 8.1 i direktiv 92/59/EEG (1),

– endast efterlever en dom som meddelats av Europeiska gemenskapernas domstol,

– endast ändrar en teknisk föreskrift i enlighet med artikel 1.9 i detta direktiv för att på begäran av kommissionen undanröja ett handelshinder.

2. Artikel 9 skall inte tillämpas på de lagar och andra författningar i medlemsstaterna som förbjuder tillverkning i den mån som de inte hindrar varornas fria rörlighet.

3. Artikel 9.3–9.6 skall inte tillämpas på de frivilliga överenskommelser som anges i artikel 1.9 andra stycket, andra strecksatsen.

4. Artikel 9 skall inte tillämpas på de tekniska specifikationer eller andra krav som anges i artikel 1.9 andra stycket, tredje strecksatsen.

8.2.3 Vad händer om en medlemsstat inte följer direktivet?

En utebliven anmälan får till följd att de delar av den nationella föreskriften som utgör tekniska föreskrifter saknar rättslig verkan och att de därför inte kan tillämpas gentemot enskild⁷.

Även en föreskrift som har anmälts enligt direktivet men antagits innan frysningstiden enligt art. 9 har löpt ut kan inte göras gällande gentemot enskild⁸. Att en medlemsstat underlåter att anmäla ett förslag som enligt direktivet ska anmälas eller underlåter att beakta frysningstiderna kan även utgöra skäl för kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 226 i EG-fördraget.

Den svenska staten kan dessutom bli skadeståndsskyldig för fel och försummelse vid myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen vid sådan underlåtelse⁹.

8.3 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 annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG

Den 13 maj 2009 träder förordning 764/2008 i kraft. Enligt artikel 1.1 är syftet med den aktuella förordningen att stärka den inre marknadens funktion genom att förbättra den fria rörligheten för varor på det icke-harmoniserade området. Enligt artikel 1.2 fastställs i förordningen bestämmelser och förfaranden som medlemsstaternas behöriga myndigheter ska följa när de fattar eller avser att fatta sådana beslut som avses i artikel 2.1 (se nedan) och som skulle kunna hindra den fria rörligheten för en produkt som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och som omfattas av artikel 28 i

⁷ EG-domstolens dom i mål C-194/94, CIA Security International, REG 1996, s. I-2201, punkterna 33 och 34, här anm.

⁸ EG-domstolens dom i mål C-443/98 Unilever, REG 2000, s. I-7535, punkt 52, här anm.

⁹ Ett exempel är Justitiekanslerns beslut den 19 september 2001 [dnr 4243-99-4] där en taxiägare tillerkändes skadestånd av staten på 16 000 kr med anledning av att Vägverkets föreskrifter om krav på taxametrar inte anmälts i vederbörlig ordning, här anm.

fördraget. Åtgärder som omfattas av förordningen är förbud mot saluföring, återkallande och krav på att en produkt måste ändras eller provas ytterligare. Även åtgärder mot ekonomiska operatörer som rör substanser som omfattas av denna utredning kan falla under förordningens tillämpningsområde, förutsatt att det inte finns harmoniseringslagstiftning som reglerar dessa substanser och att åtgärderna grundar sig på en teknisk regel. I artikel 1.3 anges att det i förordningen också fastställs att det ska upprättas kontaktpunkter för produkter i medlemsstaterna för att bidra till att målsättningen med förordningen uppnås, i enlighet med artikel 1.1.

Artikel 2 i förordningen har följande lydelse.

1. Denna förordning ska tillämpas på administrativa beslut som riktar sig till ekonomiska aktörer och som fattas eller avses att fattas på grundval av en teknisk regel enligt definitionen i punkt 2, avseende alla produkter, inklusive jordbruks- och fiskeriprodukter, som lagligen saluförs i en annan medlemsstat, om beslutet har någon av följande direkta eller indirekta verkningar:

a) Förbud mot att produkten eller produkttypen släpps ut på marknaden.

b) Ändring eller ytterligare provning av produkten eller produkttypen innan den kan släppas ut på eller vara kvar på marknaden.

c) Återkallande av produkten eller produkttypen från marknaden.

När det gäller första stycket b menas med ändring av produkten eller produkttypen varje ändring av en produkts eller produkttyps egenskaper såsom de förtecknas i punkt 2 b i.

2. I denna förordning menas med tekniska regler alla bestämmelser i en medlemsstats lagar eller andra författningar

a) som inte är föremål för harmonisering på gemenskapsnivå, och

b) som förbjuder saluföring av en produkt eller produkttyp på den medlemsstatens territorium, eller som det är obligatoriskt att följa när en produkt eller produkttyp saluförs på den medlemsstatens territorium, och där något av följande fastställs:

i) De egenskaper som krävs av en produkt eller produkttyp, såsom krav på kvalitet, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet krav på produkten eller produkttypen med avseende på varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering.

ii) Alla andra krav som gäller för produkten eller produkttypen i konsument- eller miljöskyddssyfte, och som påverkar produktens livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, såsom villkor för användning, återvinning, återanvändning eller omhändertagande, om sådana villkor på ett väsentligt sätt kan påverka produktens eller produkttypens sammansättning, natur eller saluföring.

3. Denna förordning ska inte tillämpas på

a) rättsliga beslut som fattas av nationella domstolar,

b) rättsliga beslut som fattas av brottsbekämpande myndigheter i samband med utredningen eller lagföringen av ett brott i fråga om terminologi, symboler eller sakuppgifter avseende författningsstridiga eller brottsliga organisationer eller brott av rasistisk eller främlingsfientlig karaktär.

9 Ytterligare lagstiftning av intresse för utredningen

9.1 Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

9.1.1 Allmänt

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (den s.k. Europakonventionen) undertecknades i Rom den 4 november 1950. Sedan konventionen ratificerats av tio stater trädde den i kraft den 3 september 1953. Sverige ratificerade konventionen 1953, dock utan att då inkorporera den i svensk rätt.

Europakonventionen har sedan tillkomsten kompletterats med ett antal tilläggsprotokoll.

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inkorporerades Europakonventionen i svensk rätt. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995. I lagen föreskrivs att konventionen och dess tilläggsprotokoll ska gälla som lag i Sverige.

Europakonventionen reglerar en lång rad rättigheter, t.ex. rätt till liv, rätt att inte utsättas för slaveri eller tvångsarbete, rätt till personlig frihet, äganderätt, rätt till domstolsprövning och en rättvis rättegång, yttrandefrihet, mötes- och föreningsfrihet, förbud mot dödsstraff, förbud mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och förbud mot bestraffning utan stöd i lag.

Det internationella övervakningssystemet i Europakonventionen är subsidiärt i förhållande till den nationella tillämpningen. Det primära ansvaret för att rättigheterna i konventionen respekteras har de enskilda konventionsstaterna. De ska enligt artikel 1 i

konventionen se till att individen kommer i åtnjutande av de fri- och rättigheter som skyddas genom konventionen.

Eftersom Europakonventionen är avsedd att etablera en europeisk minimistandard, måste de begrepp som används i konventionen ges en autonom tolkning som är oberoende av vilken innebörd motsvarande begrepp har i de nationella rättssystemen.

Europadomstolen är inte en ordinär appellinstans och ska inte överpröva de nationella avgörandena i hela deras vidd. Uppgiften för Europadomstolen är i princip att kontrollera att konventionens krav blivit uppfyllda. Domstolen har i många frågor varit beredd att förlita sig på den nationella prövningen men har förbehållit sig att ingripa om denna av någon anledning framstår som felaktig eller bristfällig. Saken har uttryckts på så sätt att de nationella domstolarna åtnjuter en viss diskretionär prövningsrätt ("margin of appreciation") och att resultatet av deras prövning ska godtas utom när speciella skäl föreligger.¹

En viktig princip som enligt Europakonventionens rättspraxis ska anses genomsyra konventionen är den s.k. proportionalitetsprincipen. Många åtgärder som till sin typ är konventionsenliga kan sålunda godtas endast om de är proportionerliga, dvs. om de står i rimlig relation till det intresse som de är avsedda att tillgodose. Är de oproportionerliga, och således mera långtgående än som framstår som rimligt för detta ändamål, kan de däremot innefatta brott mot konventionen.²

9.1.2 Skydd för äganderätten

Bland de rättigheter som regleras i Europakonventionen är skyddet för äganderätten av särskilt intresse för Narkotikautredningen. Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som reglerar skydd för egendom, framgår följande.

Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas

¹ Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3 uppl. 2007, s. 48.

² A.a. s. 49.

intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet "egendom" i artikeln ska ges en autonom och vidsträckt innebörd. Det omfattar inte bara fast och lös egendom av olika slag utan också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde liksom fordringar och immateriella rättigheter.³

När det gäller egendomsskyddets omfattning har Europadomstolen framhållit att artikel 1 innehåller tre regler: i den första fastslås principen att egendom ska respekteras, i den andra uppställs villkoren för att någon ska få berövas sin egendom och i den tredje behandlas frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas. Domstolens syn på tolkningen klargjordes först i Sporrong och Lönnroth mot Sverige och har senare upprepats i många avgöranden.⁴ I James m.fl. mot Förenade Konungariket gav domstolen följande sammanfattning:⁵

I sak garanterar artikel 1 äganderätten – – –. I sin dom den 23 september 1982 i fallet Sporrong och Lönnroth gjorde domstolen analysen att artikeln innehåller tre separata normer: den första, som har kommit till uttryck i första meningen i första stycket, är av allmän natur och ger uttryck för principen om respekt för äganderätten; den andra regeln, som återfinns i andra meningen i första stycket, gäller egendomsberövande, och detta görs till föremål för vissa villkor; den tredje regeln, som är upptagen i andra stycket, erkänner att de fördragsslutande staterna har rätt att bland annat kontrollera användningen av egendom i enlighet med det allmänna intresset – – –. Domstolen uttalade också att den måste ta ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan den prövar om den första allmänna regeln har iakttagits. – – – De tre reglerna är emellertid inte 'separata' i den meningen att de inte har något samband med varandra. De andra och tredje reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och måste därför tolkas i ljuset av den allmänna principen som är angiven i den första regeln.

Liksom beträffande andra bestämmelser i konventionen får staterna även i fråga om äganderätten anses ha en positiv förpliktelse att se till att rättigheten skyddas mot kränkningar från andra privata rättssubjekt. Detta sker framför allt genom att lagen skyddar mot tillgrepp av egendom och ger möjlighet att återfå egendom som under konventionens giltighetstid frånhänts ägaren olovligen.⁶

³ A.a. s. 454.

⁴ A.a. s. 456.

⁵ A.a. s. 456 f.

⁶ A.a. s. 457.

Enligt första stycket andra meningen i artikel 1 i första tilläggsprotokollet gäller som villkor för egendomsberövande att åtgärden vidtas i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. När det gäller kravet på att egendomsberövandet ska ske i det allmännas intresse är det i första hand de nationella organen – regering, parlament, domstolar osv. – som har att göra denna bedömning. De åtnjuter därvid en viss rörelsefrihet ("margin of appreciation"), men Europadomstolen kan överpröva om de utövat sitt skön på ett rimligt och proportionerligt sätt.⁷

Även om det i och för sig finns ett allmänt intresse som kan motivera att egendom fråntas en enskild person, måste det ske en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och egendomsberövandet måste genomföras på sådant sätt att det inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Med Europadomstolens terminologi måste det vara fråga om ett proportionerligt ingrepp i den enskildes rätt. Vid avgörandet av om ingreppet är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form och i övrigt till de omständigheter under vilka ingreppet sker. Som ett led i ett sådant proportionalitetsresonemang har Europadomstolen intagit ståndpunkten att ersättning för exproprierad eller nationaliserad egendom normalt måste utgå och att egendomsberövandet i avsaknad av sådan ersättning inte kan anses proportionerligt.⁸

Kravet på att egendomsberövande ska vara lagligt ("under de förutsättningar som anges i lag") innebär inte bara att det ska finnas ett stöd för egendomsberövandet i inhemsk lag. Det ställs också krav på att den inhemska lagen är tillgänglig och tillräckligt tydlig för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart och att den har ett sådant innehåll att den tillfredsställer rimliga rätts-säkerhetskrav.⁹

Hänvisningen till folkrättens allmänna grundsatser i artikel 1 i första tilläggsprotokollet syftar på de rättsliga principer som ger utländska medborgare och juridiska personer rätt till ersättning vid nationalisering eller annat egendomsberövande. Detta är alltså en punkt där en skillnad görs på grund av nationalitet och utländska medborgare ges en rätt som inte åtnjuts av landets egna medborgare. Betydelsen härav förringas emellertid av Europadomstolens

⁷ A.a. s. 457.

⁸ A.a. s. 459.

⁹ A.a. s. 469.

klargörande av att även statens egna medborgare i allmänhet ska ha rätt till ersättning när de berövas sin egendom, eftersom åtgärden i annat fall inte kan anses som proportionerlig. Om folkrättens principer tolkas så, att full ersättning alltid ska utgå vid expropriation av utländsk egendom, kan det dock tänkas att dessa principer någon gång skulle kunna ge en starkare rätt än den som följer av en tillämpning av proportionalitetsprincipen.¹⁰

Inskränkningar i ägarens rätt att använda sin egendom förekommer i stor utsträckning i syfte att tillgodose olika allmänna intressen. Inte minst gäller detta fast egendom, som ofta är underkastad inskränkningar i rätten att bebygga egendomen, rätten att utnyttja den för olika ändamål och ibland också rätten att överlåta den till annan ägare. Sådana inskränkningar kan i många fall anses naturliga och normala, och de ger då inte anledning till problem i förhållande till artikel 1 i tilläggsprotokollet, vars andra stycke uttryckligen medger en stat att genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera utnyttjandet av egendom i det allmännas intresse. Emellertid kan inskränkningarna vara så betungande för ägaren att deras förenlighet med artikel 1 kan ifrågasättas. Europadomstolen prövar även i detta fall om inskränkningen är proportionerlig, vilket innebär att det görs en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse, och om en rimlig balans inte uppnås, strider en inskränkning i rätten att utnyttja egendom mot artikel 1.¹¹

9.2 Regeringsformens fri- och rättigheter

9.2.1 Vissa bestämmelser i 2 kap. regeringsformen

Regeringsformen (RF), som är en av Sveriges grundlagar, reglerar i andra kapitlet de grundläggande fri- och rättigheterna. I förgrunden återfinns de politiska rättigheterna. De positiva opinionsfriheterna anges i 2 kap. 1 § RF medan de negativa opinionsfriheterna definieras i 2 kap. 2 och 3 §§ RF.

Skyddet för den enskildes frihet och säkerhet till person, de s.k. kroppsliga fri- och rättigheterna, återfinns i 2 kap. 4–8 §§ RF. Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp av visst slag. Han eller

¹⁰ A.a. s. 470 f.

¹¹ A.a. s. 472.

hon är dessutom skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Enligt 2 kap. 8 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. frihetsberövande.

De fri- och rättigheter som avses i bl.a. 2 kap. 6 och 8 §§ RF får begränsas genom lag. Efter bemyndigande i lag får de även begränsas genom annan författning i närmare angivna fall. Detta framgår av 2 kap. 12 § första stycket RF. Nu nämnda begränsning får enligt andra stycket endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får därvid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

2 kap. 10 § första stycket RF innehåller förbud mot retroaktiv strafflag. Där anges att straff eller annan brottspåföljd inte får åläggas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Där anges vidare att svårare brottspåföljd inte heller får åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Det som sagts om brottspåföljd gäller enligt lagrummet även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

RF:s skydd för egendomsrätten framgår av 2 kap. 18 § RF och består främst i en rätt för ägaren att få ersättning, när han eller hon tvingas avstå från egendom. Skyddet är verksamt både i fråga om fast och lös egendom – även i fråga om ideella rättigheter.¹² 2 kap. 18 § RF har följande lydelse.

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

¹² Erik Holmberg m.fl., Vår författning, 13 uppl. 2003, s. 61.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Utlänning här i riket är enligt 2 kap. 22 § första stycket RF likställd med svensk medborgare i fråga om bl.a. skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning, skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott och skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader.

Om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlänning här i riket, enligt 2 kap. 22 § andra stycket RF, likställd med svensk medborgare även i fråga om bl.a. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet, skydd mot tvång att ge till känna åskådning, skydd mot kroppsligt ingrepp av visst slag samt mot kroppsvisitation och husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtroligt meddelande, liksom skydd mot frihetsberövande.

Lag eller annan föreskrift får, enligt 2 kap. 23 § RF, inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

9.3 Något om straffprocessuella tvångsmedel

9.3.1 Allmänt

Straffprocessuella tvångsmedel avser andra åtgärder än straff eller sanktioner. Det är åtgärder med funktioner i straffprocessen och de utgör tvång som riktar sig mot person eller egendom.¹³ Med begreppet avses bl.a. häktning och anhållande, kvarstad, beslag, husrannsakan, kroppsvisitation samt kroppsbesiktning. Vid användning av straffprocessuella tvångsmedel blir det som regel fråga om ingrepp i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, som är skyddade i regeringsformen (RF).

Som framgått i avsnitt 9.2.1 skyddar 2 kap. 6 § RF bl.a. mot påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan och 2 kap. 8 § RF bl.a. mot frihetsberövanden från det allmännas

¹³ Per-Olof Ekelöf m.fl., Rättegång, tredje häftet, 7 uppl. 2006, s. 38.

sida. Begränsningar i dessa fri- och rättigheter får dock, som också nämnts ovan, ske genom lag, vilket framgår av 2 kap. 12 § RF. Begränsningar får, som nämnts, endast göras under vissa förutsättningar.

Skyddet för mänskliga fri- och rättigheter förstärks genom konventioner som Sverige har tillträtt, bl.a. den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 9.1).

9.3.2 Beslag

Beslag är ett mycket viktigt tvångsmedel för det praktiska utredningsarbetet. Beslag gäller endast lösa saker. För att få tillgång till det aktuella objektet måste man vanligen företa en husrannsakan, en kroppsvisitation eller i extrema fall en kroppsbesiktning¹⁴. Beslag kan, liksom kvarstad, användas även om det aktuella brottet endast kan föranleda bötesstraff.

Beslag, som regleras i 27 kap. rättegångsbalken (RB), kan användas för att säkerställa verkställighet och även, vilket inte är fallet med kvarstad, i bevissäkrande syfte. Det krävs inte att det finns någon misstanke om brott mot en viss person. Beslag kan alltså företas mot både en misstänkt och en icke misstänkt. Som förutsättning gäller dock att det är fråga om föremål eller skriftlig handling¹⁵ som skäligen kan antas:

- ha betydelse för utredning om brott
- ha avhånts någon genom brott eller
- kunna förverkas p.g.a. brott (27 kap. 1 § RB).

Det förstnämnda fallet ovan handlar om beslagets bevissäkrande funktion. Ett beslag i detta fall kan i praktiken avse tillhyggen o. dyl. med fingeravtryck på, blodiga kläder, stöldgods, destillationsapparater och narkotika m.m.¹⁶ Det andra fallet avser föremål som avhånts någon genom brott. För att egendom ska kunna omhändertas utan beslag och omedelbart överlämnas till en målsägande, bör det krävas att gärningsmannen ertappas på bar gärning eller flyende fot. Under andra förutsättningar bör det i vart fall aldrig förekomma att poliser medverkar till att en målsägande omedelbart och

¹⁴ A.a. s. 82.

¹⁵ Begränsningar i möjligheten att beslagta skriftliga handlingar finns, se 27 kap. 2 § RB.

¹⁶ Ekelöf m.fl. s. 82.

informellt återfår egendom utan att det kunnat kontrolleras att ingen annan gör anspråk på denna.¹⁷ I det tredje fallet säkerställer beslaget att förverkande ska kunna ske i ett senare skede.

Tvångsmedel enligt 27 kap. BrB får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (27 kap. 1 § tredje stycket RB).

36 kap. BrB innehåller bestämmelser om förverkande av utbyte av brott och egendom som använts som hjälpmedel vid brott, m.m. Härutöver finns bestämmelser om förverkande i specialstraffrättsliga författningar. Som framgått ovan förutsätter beslag enligt 27 kap. 1 § RB att man kan anta att ett brott har begåtts. Det finns dock även möjlighet att, enligt 27 kap. 14 a § RB, i brottsförebyggande syfte och utan misstanke om brott ta sådana föremål i beslag som omfattas av bestämmelsen i 36 kap. 3 § BrB. Sistnämnda bestämmelse gäller förverkande av föremål som kan komma till brottslig användning.

Brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag, får tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren (27 kap. 3 § RB). För att en försändelse under befordran ska få hållas kvar till dess att frågan om beslag har avgjorts krävs beslut av rätten. En sådan fråga får tas upp endast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Ett förordnande ska meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. (27 kap. 9 § första och andra stycket RB). När en försändelse på grund av ett förordnande hållits kvar, ska befordringsföretaget utan dröjsmål göra anmälan hos den som har begärt förordnandet. Denne ska då omedelbart pröva om beslag ska ske. (27 kap. 9 § tredje stycket RB.) Om en försändelse hos ett befordringsföretag tagits i beslag ska mottagaren och avsändaren underrättas först då det kan ske utan men för utredningen. Vid andra typer av beslag än det nyss nämnda, ska den från vilken beslag sker utan dröjsmål underrättas om beslaget och om vad som skett med det beslagtagna. (27 kap. 11 § RB.)

Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Föremål

¹⁷ Peter Fitger, Processrätt I. RB kap. 1 – 34, 2000, s. 413 f.

som påträffas i annat fall, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman, om det inte är fråga om brev, telegram eller annan försändelse som avses i 27 kap. 3 § RB. Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, ska anmälan skyndsamt göras hos honom eller henne, som då omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå. (27 kap. 4 § RB.)

Rätten får förordna om beslag av föremål som företes vid rätten eller som annars är tillgängligt för beslag. Rätten får ta upp fråga om beslag på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Efter åtalet får rätten också på yrkande av målsäganden och även självmant ta upp sådan fråga. Om fråga om beslag väcks vid rätten ska förhandling hållas inför rätten, så snart det kan ske. Är det fara i dröjsmål, får rätten omedelbart förordna om beslag till dess annorlunda förordnas. (27 kap. 5 § RB.)

Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande, får den som drabbats av beslaget begära att rätten prövar beslaget. När en sådan begäran har kommit in, ska rätten så snart som möjligt och senast inom fyra dagar därefter hålla förhandling (se 27 kap. 5 § RB), om det inte finns något synnerligt hinder mot det. Om huvudförhandling sätts ut att hållas inom en vecka sedan begäran framställdes och rätten inte anser att det behöver hållas en särskild förhandling, får begäran dock prövas vid huvudförhandlingen. (27 kap. 6 § första stycket RB.)

Rättens beslut om beslag får överklagas särskilt till hovrätten (49 kap. 5 § 6 punkten RB).

När rätten förordnar om beslag eller fastställer ett verkställt beslag, ska den sätta ut den tid inom vilken åtal ska väckas, förutsatt att åtal inte redan har väckts. Tiden får inte sättas längre än vad som är nödvändigt. Om den tid som nämnts ovan är otillräcklig, får rätten medge förlängning av denna, om framställning om detta görs före tidens utgång. (27 kap. 7 § RB.)

Om åtal inte har väckts inom den tid som avses i 27 kap. 7 § RB eller någon begäran till rätten om förlängning av tiden inte kommit in eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, ska beslaget omedelbart hävas (27 kap. 8 § första stycket RB).

Enligt huvudregeln hävs ett beslag av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren (27 kap. 8 § fjärde stycket RB). När målet avgörs, ska rätten pröva om ett beslag fortfarande ska bestå. Rätten

får i samband med dom besluta om beslag. (27 kap. 8 § femte stycket RB.) Liksom vid kvarstad ska rätten alltså, när målet avgörs, pröva om beslaget ska bestå. Detta bör medföra att beslaget hävs om åtalet ogillas eller yrkandet om förverkande ogillas¹⁸.

Beslagtaget föremål ska enligt huvudregeln tas i förvar av den som verkställt beslaget. Den från vilken beslag har skett får inte överlåta föremålet eller i strid mot ändamålet med beslaget förfoga över föremålet på annat sätt. Föremål som tagits i beslag ska vårdas väl, och noggrann tillsyn ska hållas över detta, så att det inte förbyts eller förändras eller att annat missbruk sker med föremålet. (27 kap. 10 § RB.)

Över beslag ska föras protokoll. I protokollet ska ändamålet med beslaget anges, liksom vad som förekommit i ärendet. Beslagstaget föremål ska dessutom beskrivas noga. Den som drabbats av beslag har på begäran rätt att få bevis om beslaget. Beviset ska även innehålla uppgift om det brott som misstanken avser. (27 kap. 13 § RB.)

Om det skäligen kan antas att föremål är förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB, får det tas i beslag. Bestämmelserna i 27 kap. RB om beslag äger då motsvarande tillämpning. (27 kap. 14 a § RB.) Denna bestämmelse har även kommenterats ovan.

För att säkerställa utredning om brott får byggnad eller rum stängas till, tillträde till visst område förbjudas, förbud meddelas mot att visst föremål flyttas eller annan dylik åtgärd vidtas. I fråga om nu nämnda åtgärder gäller i tillämpliga delar vad som i detta kapitel är stadgat om beslag. (27 kap. 15 § RB.)

Om det i lag eller författning getts avvikande bestämmelser om beslag är de gällande (27 kap. 17 § RB).

Vissa regler om undantag i fråga om beslag finns i två lagar, dels i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, dels i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Det finns dock inte anledning att här närmare redogöra för dessa.

¹⁸ Ekelöf m.fl. s. 85.

9.4 Något om brottsbalkens förverkandebestämmelser

9.4.1 Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet

Den 1 juli 2008 infördes nya bestämmelser i bl.a. 36 kap. brottsbalken i fråga om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet. De nya reglerna innebär att det vid viss allvarlig brottslighet ska vara möjligt att förverka inte bara utbyte av ett visst konkret brott, utan också utbyte av en inte närmare preciserad brottslig verksamhet. För sambandet mellan det som förverkas och den brottsliga verksamheten gäller ett sänkt beviskrav i förhållande till vad som i allmänhet är fallet i brottmålsprocessen.

Den nya bestämmelsen i 36 kap. 1 b § brottsbalken som reglerar under vilka förutsättningar förverkande av utbyte av brottslig verksamhet kan komma i fråga, har följande lydelse.

Döms någon för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer och har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, ska även i annat fall än som avses i 1 § egendom förklaras förverkad, om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, gäller första stycket också om någon döms för

1. människohandel enligt 4 kap. 1 a § fjärde stycket, koppleri, ocker som är grovt, olovlig befattning med falska pengar som är grovt, eller grovt dobbleri,
2. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller olovlig befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första stycket samma lag,
3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller grovt dopningsbrott enligt 3 a § samma lag,
4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

5. människosmuggling enligt 20 kap. 8 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § första stycket samma lag.

Vad som sägs om förverkande i första och andra styckena gäller också om någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses där.

Förverkande enligt denna paragraf får inte beslutas om det är oskäligt.

I 36 kap. 5 a § brottsbalken regleras hos vem förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 1 b § får ske. I förstnämnda lagrum anges i första stycket att sådant förverkande får ske hos

1. gärningsmannen eller annan som medverkat till det brott som förverkandet grundas på,
2. den som förvärvat egendomen genom bodelning eller på grund av arv eller testamente eller genom gåva,
3. den som förvärvat egendomen på annat sätt och därvid haft vetskap om eller skäligen anledning att anta att egendomen har samband med brottslig verksamhet.

10 Definitioner, m.m. av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor

10.1 Allmänt

Det finns regelsystem som syftar till att begränsa åtkomsten av narkotika, vissa dopningsmedel och vissa hälsofarliga varor för andra än legala ändamål, erkända av rättsordningen. Olovlig befattning med narkotika, vissa dopningsmedel och vissa hälsofarliga varor är förbjuden, vilket framgår av narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. För brott mot någon av dessa lagar stipuleras straff.

I fråga om brott mot narkotikastrafflagen, dopningslagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor kan som lägst dagsböter dömas ut. I fråga om brott mot narkotikastrafflagen är tio års fängelse straffmaximum, medan maximistraffet för brott mot dopningslagen är fyra års fängelse. För brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor är högsta straff fängelse i ett år.

Att definiera vilka varor som omfattas av en strafflagstiftning är av stor betydelse av rättssäkerhetsskäl. Definitioner av vad som är narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor måste ske på ett förutsebart sätt mot bakgrund av lagstiftningarnas ingripande karaktär.

10.2 Olika typer av definitioner

För att definiera juridiska begrepp kan man använda sig av olika tillvägagångssätt. Några av dem är följande.

Uppräkningsdefinition;

En sådan definition anger vad som ska räknas in under ett visst begrepp.¹

Generisk definition;

Vid användning av generisk definition vid narkotikaklassificering klassificeras en hel grupp av varor, som 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 inte introducerade missbruksmedel, varigenom det inte behövs några särskilda författningsändringar om en ny narkotisk vara, som omfattas av definitionen, skulle dyka upp.²

Genom den generiska definitionen klassificeras alltså en grupp av substanser med en gemensam kemisk grundstruktur.

Analog definition;

En analog definition liknar en generisk på så sätt att den inte heller anger de enskilda varor som omfattas av definitionen. Den analoga definitionen är emellertid än mer vittomfattande och obestämd än den generiska. 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.³

Aristotelisk definition;

Definitionen anger ett överordnat begrepp (genus proximum) samt särskiljande (artskapande) egenskaper (t.ex. att en bil är "ett motorfordon som är försett med tre eller flera hjul eller medar eller med band och som inte är att anse som en motorcykel eller moped; lagen [2001:559] om vägtrafikdefinitioner).⁴

¹ Jonas Hartelius, SvJT 2007 En kompletterande, verkansbaserad definition av narkotika, s. 210.

² Prop. 1997/98:183, s. 35.

³ A.a. s. 36.

⁴ Jonas Hartelius, SvJT 2007, s. 209.

Operationell definition;

En sådan definition anger hur en viss egenskap ska prövas. Exempelvis ska inbrottssäkra dörrar av en viss klass motstå noggrant angivna belastningsförsök.⁵

Stipulativ definition;

En sådan definition anger att det definierade begreppet ska användas i en viss betydelse. Det gäller t.ex. läkemedel. I 1 § läkemedelslagen anges exempelvis att med läkemedel i denna lag avses varje substans eller kombination av substanser 1. som tillhandahålls med uppgift om att den har egenskaper för att förebygga eller behandla sjukdom hos människor eller djur, eller 2. som 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.⁶

Klusterdefinition;

En sådan definition bygger på att en företeelse ska uppvisa ett lägsta antal av element ur en lista, t.ex. lägst fem av åtta. Definitionstypen används bl.a. vid psykiatrisk diagnostik enligt den amerikanska handboken DSM-IV-TR. I denna förekommer dock vissa exklusionskriterier, som att störningen inte förklaras bättre med en annan diagnos.⁷

Skillnad kan även göras mellan en sluten och öppen definitions-mängd enligt följande.

Sluten definitions mängd;

Detta innebär att den mängd företeelser som definitionen åsyftar är bestämd eller känd vid ett visst givet tillfälle. Man kan alltså ange alla element i definitions mängden. Ofta sker det genom uppräkn-

⁵ A.a. s. 209.

⁶ A.a. s. 209 f.

⁷ A.a. s. 210.

ning. Inga nya element kan tillfogas mängden, som inte kan växa i omfång med mindre än att definitionen ändras. Slutna definitionsmängder förekommer i svensk lag i fråga om t.ex. associationsformer (stiftelse, ekonomisk förening, aktiebolag m.fl.).⁸

Öppen definitionsmängd;

Detta 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. Öppna definitionsmängder förekommer i svensk lag i fråga om bl.a. explosiva varor, skjutvapen och dopningsmedel.⁹

10.3 Definitioner av narkotika, vissa hälsofarliga varor och vissa dopningsmedel

Som tidigare nämnts bygger den svenska definitionen av narkotika på en uppräkningslista av enskilda ämnen. De substanser som utgör narkotika finns förtecknade i FN:s konventioner från 1961 och 1971 (se avsnitt 7.2.1) samt i bilagan till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika. Läkemedelsverket har bemyndigande att upprätta och kungöra förteckningar över de ämnen som FN och regeringen förklarar är narkotika.

Hälsofarliga varor definieras genom att regeringen i förordning – närmare bestämt i förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor – anger vilka varor eller substanser som omfattas av begreppet.

Dopningsmedel definieras på ett annat sätt. Det sker generiskt genom att man i lag anger vad som omfattas, nämligen syntetiska anabola steroider¹⁰, testosteron¹¹ och dess derivat¹², tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Någon uppräkningslista i förordning av vilka ämnen (kemiskt definierade substanser) som ska anses som dopningsmedel finns inte. Däremot för Folkhälsoinstitutet sedan 2006 en förteckning över vilka substanser

⁸ A.a. s. 210.

⁹ A.a. s. 210.

¹⁰ Definition av anabola androgena steroider (AAS), se avsnitt 6.2.1 ovan.

¹¹ Definition, se avsnitt 6.2.1 ovan.

¹² Definition, se kapitel 3 ovan.

som skulle kunna vara dopningsmedel enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Förteckningen är inte juridiskt bindande. Även substanser som inte finns upptagna i förteckningen kan omfattas.

10.4 Närmare om narkotikastrafflagens definition av narkotika

Definitionen av narkotika i den svenska narkotikalagstiftningen bygger alltså på en uppräkningslista av de varor, enskilda ämnen, medel eller substanser som omfattas. Enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) avses 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.

Av narkotikastrafflagen följer att olika typer av olovlig befattning med narkotika eller s.k. narkotikaprekursorer är straffbart.

Tre FN-konventioner på narkotikaområdet är idag gällande. Det är 1961 års allmänna narkotikakonvention, 1971 års konvention om psykotropa ämnen och 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (narkotikabrottskonventionen). Ett tilläggsprotokoll till den allmänna narkotikakonventionen antogs 1972. Sverige har ratificerat samtliga konventioner.

Som tidigare nämnts (avsnitt 7.4) finns utöver narkotikastrafflagen och de tre FN-konventionerna även beslut av EU om kontrollåtgärder och straffrättsliga sanktioner avseende vissa nya syntetiska droger och om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av vissa droger, nämligen:

- rådets beslut 2003/847/RIF av den 27 november 2003 om kontrollåtgärder och straffrättsliga sanktioner avseende de nya syntetiska drogerna 2C-I, 2C-T-2, 2C-T-7 och TMA-2, och
- rådets beslut 2005/387/RIF av den 10 maj 2005 om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen.

De parter som har ratificerat FN-konventionerna ovan åtar sig att begränsa tillverkning och import till vad som behövs för den legala förbrukningen samt åläggs att genomföra olika former av kontroll för tillverkning, handel och distribution. Det åligger parterna att straffbelägga vissa förfaranden för att motverka illegal narkotikahandling. Parterna har alltid rätt att införa striktare eller strängare kontrollbestämmelser än vad konventionerna föreskriver.

Som framgått ovan kan regeringen, utöver de varor som kontrolleras enligt FN:s konventioner, besluta att ytterligare varor som uppfyller kriterierna i 8 § narkotikastrafflagen ska anses som narkotika. De varor som regeringen förordnat ska anses som narkotika återfinns i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.

Samtliga de varor som enligt 8 § narkotikastrafflagen utgör narkotika – dvs. både de som omfattas av FN:s konventioner och de som av regeringen har förklarats som narkotika – återfinns i Läke-medelsverkets föreskrifter och förteckningar över narkotika.

I prop. 1997/98:183 Kontroll av syntetiska droger m.m. föreslog regeringen en ändring av narkotikadefinitionen i 8 § narkotikastrafflagen. I detta sammanhang diskuterade man även något kring begreppen generiska och analoga definitioner samt även något om s.k. nödförfaranden. Man anförde därvid följande.¹³

Regeringen har – – – 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.

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

¹³ Prop. 1997/98:183, s. 35 f.

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.

En *analog definition* liknar en generisk på så sätt att den inte heller anger de enskilda varor som omfattas av definitionen. Den analoga definitionen är emellertid än mer vittomfattande och obestämd än den generiska. 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. 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.

Något bör också nämnas om kontroll genom s.k. *nödförfaranden*, en teknik för att snabbare åstadkomma kontroll av en vara under narkotikalagstiftningen, som tillämpas i en del länder. Ett beslut om att en vara skall omfattas av ett nödförfarande brukar gälla under begränsad tid, i allmänhet omkring ett år. I avvaktan på en mer fullständig utredning om varans egenskaper omfattas den under denna tid av narkotikalagstiftningens kontroll och straffbestämmelser. Har man vid tidens utgång funnit att den är att anse som narkotika fattas beslut om narkotikaklassificering. Skulle så inte vara fallet kommer varan inte längre att omfattas av narkotikakontroll. Enligt regeringens mening medför sådana nödförfaranden oacceptabla straffrättsliga konsekvenser och kan därför inte godtas i svensk rätt.

I prop. 1997/98:183 Kontroll av syntetiska droger m.m., föreslog regeringen att rekvisitet "starkt vanebildande egenskaper" i 8 § narkotikastrafflagen skulle ersättas med begreppet "beroendeframkallande egenskaper" samt att detta rekvisit skulle kompletteras med ytterligare ett rekvisit, nämligen "euforiserande effekter". Flera remissinstanser var kritiska mot begreppet "euforiserande effekter", som de ansåg alltför vagt och vittomfattande för att kunna

läggas till grund för beslut som får så ingripande konsekvenser som narkotikaklassning av preparat. Regeringen anförde som svar på denna kritik att remissinstansernas invändningar även skulle kunna riktas mot det då gällande rekvisitet ”starkt vanebildande egenskaper”. Regeringen framhöll att det svårigen låter sig göras att finna mer inskränkta termer som förmår beskriva alla de varor som idag anses som narkotika, då det rör sig om ett mycket stort antal substanser, beredningar, växtdelar m.m. med olikartade egenskaper och verkningar. Regeringen anförde att euforiserande effekter visserligen kan framkallas även av varor som inte utgör narkotika, t.ex. alkohol, men framhöll att man inte föreslog någon förändring av narkotikadefinitionens grundläggande konstruktion. Regeringen anförde att det – för att en vara ska anses som narkotika – inte bara krävs att den uppfyller de grundläggande rekvisiten utan även att regeringen i förordning förklarat den som narkotika. Regeringen ansåg att definitionen genom detta blev tillräckligt tydlig och exakt för att anses tillfredsställande från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt.¹⁴

I ett lagstiftningsärende i slutet av 1990-talet som gällde dopningslagen, gjorde regeringen vissa jämförelser mellan sättet att definiera dopningslagens tillämpningsområde jämfört med vad som gällde på narkotikalagstiftningens område. Regeringen anförde därvid att man för narkotikalagstiftningens del valt en allmän definition av vad som ska anses vara narkotika, medan den närmare uppräkningsav vilka medel och substanser som omfattas görs i en särskild förordning. Skälet till denna metod var enligt regeringen att någon heltäckande definition av vilka medel som ska klassificeras som narkotika inte ansetts kunna göras eftersom narkotiska medel har varierande kemiska egenskaper och påverkar brukarna på olikartade sätt.¹⁵

Den svenska narkotikadefinitionen har element från flera definitionstyper, dels den aristoteliska med ett överordnat begrepp (i detta fall ”läkemedel eller hälsofarliga varor”), dels den operationella (genom beskrivningen ”beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter”), dels den stipulativa med angivande att någon (en internationell överenskommelse eller regeringen) ska ange att ämnet ska räknas som narkotika. I praktiken blir den svenska narkotikadefinitionen en uppräkningsdefinition, genom att all narkotika anges på Läkemedelsverkets narkotikaförteckningar.¹⁶

¹⁴ Prop. 1997/98:183, s. 32 ff.

¹⁵ Prop. 1998/99:3, s. 54

¹⁶ Jonas Hartelius, SvJT 2007, s. 210.

Med hänvisning till vad som angetts ovan under avsnitt 10.2, utgör den svenska narkotikadefinitionen en sluten definitionsmängd.

10.5 Åklagarmyndighetens rapport Farlighetsbedömning av narkotika

På uppdrag av Riksåklagaren har fil. kand. Jonas Hartelius för Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, skrivit rapporten Farlighetsbedömning av narkotika (RättsPM 2005:17). Rapporten gavs ut i december 2005. Rapporten behandlas närmare i avsnitt 19.1.1.

10.6 Närmare om den s.k. dopningslagens definition av dopningsmedel

Som nämnts gäller lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen)

- a) syntetiska anabola steroider,
- b) testosteron och dess derivat,
- c) tillväxthormon,
- d) kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon (1 §).

Medel som anges i 1 § lagen får enligt 2 § inte på i lagrummet närmare angivna sätt hanteras annat än för medicinskt eller vetenskapligt ändamål.

De substanser som är förbjudna upptas – till skillnad från vad som är fallet enligt narkotikalagstiftningen – inte i någon juridiskt bindande förteckning. Regeringen har nämligen ansett att begreppet anabola steroider klart kan avgränsas från en medicinsk och farmakologisk synpunkt. Dessa ämnen kan enligt regeringen 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 enligt regeringen inte möta betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt att lägga begreppet anabola steroider till grund för förbuds- och straffbestämmelser. Motsvarande bedömning kan enligt regeringen göras

beträffande övriga medel som omfattas av dopningslagens reglering. Regeringen har i propositionen till lagen om förbud mot vissa dopningsmedel även angett att lagens uppläggning ger möjlighet att utan författningsmässiga tillägg ingripa mot nykonstruerade medel där den ändrade kemiska strukturen endast motiveras av önskemålet att kringgå reglerna.¹⁷

I prop. 1998/99:3 Åtgärder mot dopning, uppehöll sig regeringen vid definitionen av tillämpningsområdet i den antagna lagen om förbud mot vissa dopningsmedel, som trätt i kraft den 1 juli 1992. Regeringen anförde därvid bl.a. följande¹⁸.

När det gäller definitionen av tillämpningsområdet för dopningslagen kan konstateras att denna skiljer sig från bl.a. den definition som finns på narkotikalagstiftningens område. I det senare fallet har man valt en allmän definition av vad som skall anses vara narkotika, medan den närmare uppräkningsmetoden av vilka medel och substanser som omfattas görs i en särskild förordning. Skälet till denna metod har varit att någon heltäckande definition av vilka medel och ämnen som skall klassificeras som narkotika inte ansetts kunna göras eftersom narkotiska medel har varierande kemiska egenskaper och påverkar brukarna på olikartade sätt. Dessa definitionssvårigheter har inte ansetts föreligga beträffande de medel och ämnen som omfattas av dopningslagens definition. Begreppet anabola steroider ansågs från farmakologisk och medicinsk synpunkt klart kunna avgränsas varför definitionen inte ansågs möta betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt (prop. 1990/91:199 s. 19).

Regeringen bedömde i nyss återgiven proposition att det inte fanns anledning att upprätta en juridiskt bindande förteckning över dopningsmedlen¹⁹ och anförde till stöd härför följande²⁰.

Vid kontakter med rättsvärdande myndigheter har framkommit att den mängd preparat som förekommer i brottsutredningarna vållat vissa svårigheter vid tillämpningen av dopningslagen. Dessa svårigheter berör emellertid inte definitionen som sådan, utan vad som efterfrågas är en förteckning som hjälpmedel för tull och polis. Bland remissinstanserna påtalar Läkemedelsverket att en officiell förteckning över dopningsmedlen borde upprättas. I en skrivelse från några laboratoriechefer m.fl. som inkom till Socialdepartementet i mars 1997 tas vissa tolkningssvårigheter upp. Enligt skrivelsen är tolkningssvårigheterna av två slag, dels gränsdragningar och tolkningar mellan de olika delrubrikerna i 1 § dopningslagen, dels avgörandet av vilka substanser som omfattas av lagen. När det gäller punkt 1 a) och b) påpekas att det ofta

¹⁷ Prop. 1990/91:199, s. 18.

¹⁸ Prop. 1998/99:3, s. 54.

¹⁹ A.a. s. 53.

²⁰ A.a. s. 54 f.

är svårt att i befintlig dokumentation finna entydiga uppgifter om enskilda substanser. Tillverkarna framhåller olika effekter på samma preparat. På grund av detta kan olika preparat med samma verksamma substans klassas på olika sätt, vilket medför risk för skilda tolkningar från enskilda laboratorier. Begreppet derivat kan inom kemin dessutom tolkas på flera sätt. Beträffande punkt 1 d) påpekas i skrivelsen att det i dag finns ett ökande antal kemiska substanser som mer eller mindre har denna effekt och att det behövs en myndighet som fastställer vilka kemiska substanser som skall hänföras till denna punkt.

Regeringen anser att definitionen som sådan tills vidare får anses godtagbar. Emellertid kan det finnas ett behov av en förteckning över dopningsmedel som hjälpmedel åt de myndigheter som har att tillämpa dopningslagen.

I narkotikalagstiftningen har man valt en lagteknisk lösning som innebär att en allmänt hållen definition av vad som skall anses vara narkotika ges i narkotikastrafflagen. Vilka substanser som skall anses vara narkotika beslutas sedan av regeringen. När det gäller dopningslagen omfattar den bara vissa typer av dopningsmedel. Dessa har ansetts kunna avgränsas kemiskt med den nu gällande definitionen. En fördel med denna reglering är att det inte behövs någon kompletterande reglering och att lagstiftningen omfattar även nya medel som dyker upp på marknaden och har sådana kemiska egenskaper att de täcks av dopningslagens definition.

Regeringen anser att det inte vore lämpligt att bemyndiga någon myndighet att utfärda en juridiskt bindande förteckning över de dopningsmedel som dopningslagen är tillämplig på. Fördelen med en definition som är direkt tillämplig på nya medel skulle då gå förlorad. Regeringen ser dock inget hinder mot att de myndigheter som har att tillämpa dopningslagen upprättar en förteckning som utan att vara juridiskt bindande kan användas som ett hjälpmedel i tillämpningen.

Regeringen kommer dock att följa utvecklingen. Skulle det visa sig att de tillämpningsproblem som föreligger inte kan avhjälpas genom upprättande av en sådan förteckning som nämns ovan, får regeringen överväga vilka åtgärder som behöver vidtas. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det väsentligt att tillämpningen av dopningslagen inte skiljer sig mellan olika myndigheter.

Med hänvisning till vad som angetts ovan under avsnitt 10.2, är definitionen av dopningsmedel i dopningslagen en generisk definition och den har en öppen definitionsmängd.

10.7 Närmare om definitionen av hälsofarliga varor i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Enligt 1 § lagen (1999:42) 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, och regeringen föreskriver på vilka varor lagen ska tillämpas.

Enligt 2 § ska lagen inte tillämpas på

1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64),
2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

Enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor får varor som avses i lagen på närmare angivet sätt inte hanteras utan tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt lagrummet meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål.

I prop. 1997/98:183 Kontroll av syntetiska droger m.m., föreslog regeringen att en ny lag – lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor – skulle antas, som syftar till att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande för nya droger. Regeringen framhöll att den föreslagna lagen utgör ett regelverk som är mer begränsat men har ett vidare tillämpningsområde än narkotikalagstiftningen och anförde att lagen ska ge möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga missbruksmedel i fall där nuvarande regler är otillräckliga.²¹ Man anförde vidare bl.a. följande²².

I Sverige, liksom i andra länder, kan man märka en allt aggressivare marknadsföring av olika typer av droger. Huvudparten av dessa droger är redan narkotikaklassade medan andra, framförallt nya syntetiska droger, ännu inte har kunnat narkotikaklassas. Syftet med den ändrade narkotikadefinition som har presenterats – – – är bl.a. – – – att möjliggöra ett snabbare klassificeringsförfarande. Trots den ändrade narkotikadefinitionen kommer det inte att bli möjligt att narkotikaklassa alla varor som idag marknadsförs eller används i berusningssyfte. Under det senaste året har flera dödsfall inträffat med sådana varor som inte varit reglerade enligt någon lagstiftning. Flera företag utnyttjar detta förhållande för att fullt lagligt sälja sådana varor där effekten framställs

²¹ Prop. 1997/98:183, s. 1.

²² A.a. s. 37 ff.

på ett sådant sätt att man skall tro att de är narkotikaliknande. Enligt regeringens mening bör det vara möjligt att framförallt begränsa handeln med sådana varor.

Förutsättningar för ett förbättrat kontrollförfarande av nya droger kan åstadkommas bl.a. genom införande av en särskild lag med förbud mot vissa hälsofarliga varor, i första hand syftande till att få kontroll över handeln med hälsofarliga varor som i princip saknar något mera allmänt användningsområde för enskilda eller för industri, vetenskap eller sjukvård. För att en vara skall omfattas av lagen bör krävas att den på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och att den används, eller kan antas användas i berusningssyfte eller liknande påverkanssyfte. Då det kan röra sig om varor med vitt skilda egenskaper och varierande effekter kan någon mer exakt definition inte göras i lag. Regeringen bör på samma sätt som beträffande narkotika göra en fullständig uppräkningsdefinition av de kontrollerade varorna i en särskild förordning.

Flera av remissinstanserna har framfört kritik mot att den i promemorian föreslagna lagen har en alldeles för vid definition för att uppfylla de krav som ur rättssäkerhetssynpunkt kan ställas på en strafflagstiftning. Mot detta kan dock anföras att lagen har samma konstruktion som narkotikastrafflagen och för att en vara skall omfattas av lagen krävs inte bara att den uppfyller de grundläggande rekvisiten utan även att regeringen i förordning förklarar den som hälsofarlig vara. Härigenom och genom de ändringar som företagits i förhållande till förslaget i promemorian blir definitionen enligt regeringens mening tillräckligt tydlig och exakt för att anses tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt.

Liksom narkotikadefinitionen kan definitionen av hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor sägas ha element från olika definitionstyper. På motsvarande sätt som narkotikadefinitionen kan definitionen av hälsofarliga varor dock i praktiken närmast sägas vara en uppräkningsdefinition. Definitionen av hälsofarliga varor utgör en sluten definitions mängd.

10.8 Ett förslag om en kompletterande, verkansbaserad definition av narkotika

Jonas Hartelius har nämnts ovan. I en artikel i Svensk juristtidning föreslår han att det ska införas en kompletterande, verkansbaserad definition av narkotika i svensk lagstiftning. Han anför bl.a. följande²³.

Dagens svenska definition av narkotika bygger på en uppräkningsdefinition av enskilda ämnen (f.n. över 240) i särskilda narkotikaförteckningar. Förekomsten på den internationella marknaden av åtskilliga droger som har tydligt narkotikalika effekter men som står utanför formell narkotikakontroll riskerar dock att göra definitionssättet obsolet. Ett sätt att möta hotet är att komplettera narkotikastrafflagens definition med ett verkanskriterium med samma lydelse som i Förenta Nationernas psykotropkonvention (1971), så att ämnen som har uppenbart narkotikalika effekter jämföras med narkotika utan att behöva genomgå särskild administrativ klassning.

Enligt Jonas Hartelius har det hittills använda förfarandet med en uppräkningsdefinition för narkotika haft betydande fördelar genom att frågan om ett visst ämne varit narkotika enkelt har kunnat besvaras och att det har ytterst sällan rått oklarheter i tillämpningen. Drogutvecklingen under de senaste årtiondena har dock enligt Jonas Hartelius visat på betydande svagheter i det rådande systemet med uppräkningsdefinitioner för narkotika.²⁴ Han anför i denna del följande²⁵.

I takt med att allt fler ämnen missbrukas i russyfte på samma sätt som traditionella narkotika, har allt fler ämnen noterats på narkotikaförteckningarna. Förenta Nationernas narkotikaavdelning i Wien (UNODC) uppför nästan varje år nya ämnen på de internationella narkotikaförteckningarna, som därmed blir bindande för de konventionsanslutna länderna. De senaste tio åren har det gällt bl.a. en rad fenetylaminer (vanligtvis kallade ecstasy-varianter).

Antalet kända rusmedel med starkt narkotikalika effekter, dvs. ämnen som etablerade narkotikamissbrukare kan använda för att ersätta sina invanda droger, har ökat kraftigt på den internationella marknaden. Idag finns omfångsrika volymer publicerade med detaljerade beskrivningar av hundratals droger av fenetylamin- resp. tryptamin-typ – – –. Information om ytterligare droger finns allmänt tillgänglig på Internet. Kategorin fentanyler, som är extremt starka syntetiska opiater (de starkaste är ca 4 000 gånger starkare än heroin), har

²³ Jonas Hartelius, SvJT 2007, s. 204.

²⁴ A.a. s. 206.

²⁵ A.a. s. 206 ff.

uppskattats innehålla mer än 1 400 varianter. Många varianter är ej prövade som rusmedel, och de flesta är ofullständigt undersökta i fråga om beroenderisk eller skadepanorama. I Sverige är endast omkring ett dussin reglerade som narkotika.

Ett särskilt hot mot den traditionella narkotikakontrollen utgöres av s.k. "designade droger" (eng. "designer drugs"). Begreppet infördes 1985 av den amerikanske farmakologen Henderson för att beskriva droger med en kemisk struktur som formgivits ("designats") för att dels ge narkotikalika rus dels ock ha en sammansättning som ej finns upptagen på narkotikaförteckningarna. Efterhand kan sådana droger klassas som narkotika genom sedvanligt administrativt förfarande, vilket under senare år varit fallet med några ecstasyvarianter, som MDEA. Förfarandet är dock långsamt, och det förmår ej att hålla jämna steg med utvecklingen och utprovandet av nya varianter. Totalt torde det finnas tusentals ämnen med varierande grad av narkotikalika effekter.

Om denna utveckling accelererar, riskerar den traditionella narkotikalagstiftningen att förvandlas till ett droghistoriskt kuriosakabinett, som endast innesluter de ämnen som en gång varit föremål för omfattande missbruk och sträng kontroll samtidigt som den drogkemiska utvecklingen gjort att helt nya ämnen kan bli allt vanligare som rusmedel. Idag finns totalt i världen hundratals (möjligen tusentals) kemister med tillräckligt god kompetens och tillräckligt rymligt samvete för att fortlöpande kunna utveckla nya varianter av designade droger. I sitt arbete drar de ofta nytta av aktuella rön från forskning inom bl.a. universitet och läkemedelsföretag.

Narkotikamissbrukare av epidemisk typ, vilka utgör den primära problemgruppen för rättsväsendet i de flesta länder, har en påtaglig benägenhet att byta preparat eller intagningsätt när nya blir tillgängliga. De är "modekänsliga", vilket gör de som regel växlar till nya droger, allteftersom det lokala drogpanoramats skiftar. I Europa har under senare år många nya designade droger, bl.a. ecstasyvarianter, först introducerats på platser som redan tidigare haft en yppig drogkultur, t.ex. i Nederländerna eller på turistorter vid Medelhavet.

Enligt Jonas Hartelius kan förfarandet med en traditionell klassning av narkotika genom uppförande på särskilda förteckningar knappast längre sägas utgöra ett ändamålsenligt system för samhället då det gäller att hindra farliga rusmedel från att hota folkhälsa, allmän ordning m.m.²⁶ Han framhåller att det idag inte minst mot bakgrund av allt fler oregerade droger på den internationella marknaden finns ett stort behov av en generell definition av narkotika. Han anför att det likafullt kan resas invändningar mot tanken på att införa en sådan och anger att en väsentlig rättssäkerhetsfråga är att en individ som står i begrepp att vidta en gärning ska ha en

²⁶ A.a. s. 208.

rimlig chans att förutsäga om den är straffri eller ej (legalitetsprincipen). Jonas Hartelius påpekar att denna princip dock har väsentliga undantag i svensk lag. Han hänvisar till förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor i fråga om explosiva varor eller "sprängmedel" och till vapenlagen (1996:67) i fråga om skjutvapen och anför att det varken i fråga om sprängmedel eller skjutvapen veterligen förekommit några invändningar mot att i dessa lagstiftningar använda verkansbaserade definitioner, dvs. öppna definitioner baserade på funktion eller verkan.²⁷

Enligt Jonas Hartelius är den avgörande nackdelen med dagens uppräkningsdefinition för narkotika att dess definitionsmängd är sluten, dvs. att den mängd företeelser som definitionen åsyftar är bestämd och känd vid ett visst givet tillfälle, vilket enligt honom innebär att inga nya ämnen kan räknas in som narkotika utan ett omständligt administrativt förfarande.²⁸ Han anför vidare i denna del följande²⁹.

För att på ett enkelt sätt få kontroll över det stora antalet rusmedel med narkotikalik verkan kan man skapa en verkansbaserad definition av narkotika på basen av ett nytt kriterium. Enligt detta skulle en viss, närmare specificerad verkan på centrala nervsystemet vara avgörande. Ty det är för denna verkan som medlen framställs, avyttras och konsumeras. Medel som saknar centralnervösa effekter, t.ex. bakpulver, kan ej missbrukas som rusmedel, men däremot användas för att förfälska droger genom utblandning före försäljning på den illegala marknaden.

Psykotropkonventionens verkanskriterier skulle kunna inarbetas i en svensk öppen narkotikadefinition. Förfarandet skulle inte hindra fortsatt formell klassning genom uppförande på särskilda förteckningar. Det skulle dock innebära att även en domstol får möjlighet att förklara att en ny drog skall anses vara narkotika i lagens mening.

Enligt Jonas Hartelius skulle 8 § narkotikastrafflagen kunna ha följande tillägg³⁰.

Som narkotika räknas även varor som genom att ha egenskapen att framkalla

I. 1) beroendetillstånd och 2) stimulerande eller lugnande effekter på centrala nervsystemet, som leder till hallucinationer eller störningar

²⁷ A.a. s. 211 f.

²⁸ A.a. s. 213 och 210.

²⁹ A.a. s. 213.

³⁰ A.a. 214.

i motoriska funktioner eller tankeverksamhet eller beteende eller varseblivning eller sinnesstämning eller

II. liknande missbruk och liknande skadeverkningar som narkotika uppenbart är att jämställa med narkotika.

Utan hinder av föregående stycke får regeringen i fråga om vara som ej är reglerad enligt av Sverige biträdd konvention förklara att varan ej skall anses vara narkotika i lagens mening.

Enligt Jonas Hartelius utgör tillägget ”uppenbart” en tröskel mot en allt för vid tillämpning av det nya begreppet och framhåller att tillägget i det andra stycket likaledes kan utgöra en tröskel mot allt för stor utvidgning av de medel som skulle räknas som narkotika³¹. Han anför avslutningsvis följande³².

Även med en kompletterande verkansbaserad narkotikadefinition av här skisserat slag bör samhällets narkotikakontrollorgan så långt möjligt arbeta vidare med den traditionella metoden att förklara ämnen som narkotika genom att ange dem på särskilda förteckningar. Det kan ha betydelse även för offentlig upplysning om faror med nya medel samt för farlighetsbedömningar av enskilda narkotika. Förfarandet torde kunna påskyndas genom att uppgifter regelbundet inhämtas från andra länder om vilka nya ämnen som dessa förklarat vara narkotika eller liknande.

³¹ A.a. s. 214.

³² A.a. s. 214 f.

11 Myndigheter, bolag och organisationer av intresse för utredningen

Många myndigheter, bolag och organisationer är berörda av de frågor som behandlas i detta betänkande. I detta kapitel kommer några av dem att presenteras.

11.1 Läkemedelsverket

11.1.1 Allmänt

Läkemedelsverket, som är en myndighet under Socialdepartementet, ansvarar för kontroll och tillsyn av läkemedel, medicintekniska produkter, kosmetiska och hygieniska produkter samt vissa andra produkter som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära, i den utsträckning sådana frågor inte ska handläggas av någon annan myndighet.

Läkemedelsverket har två verksamhetsgrenar; läkemedel samt medicinteknik och kosmetika.

Läkemedelsverket godkänner läkemedel för försäljning. Det handlar i dag alltmer om att erkänna beslut tagna i det europeiska systemet. Verket är också mycket engagerat i det europeiska samarbetet. Myndigheten utreder även ansökningar om parallellimport.

Läkemedelsverket är ansvarig myndighet för att bevaka och utreda behovet av narkotikaförklaring av dels läkemedel, dels substanser för potentiell medicinsk användning. Till Läkemedelsverkets uppgifter hör vidare att upprätta och kungöra förteckningar över narkotika.

Läkemedelsverket ger tillstånd för användning av alkohol till vissa särskilt angivna ändamål. Verket ger även tillstånd för an-

vändning av narkotika till vissa speciella ändamål. Det kan ske för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget. Myndigheten har vidare tillsyn över nu nämnda verksamheter.

Till Läkemedelsverkets uppgifter hör även tillsyn av tillverkare och produkter inom det medicintekniska området. Tillsynsansvaret innefattar bl.a.

- kontroll av företagens hantering av produktsäkerheten
- uppföljning av olyckor och tillbud med medicintekniska utrustningar
- inspektioner av tillverkare och
- granskning av planerade kliniska prövningar inom området.

Verket är också tillsynsmyndighet för kosmetika och hygienprodukter. Dessa får inte vara skadliga för hälsan eller miljön.

Läkemedelsverket har även ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

11.1.2 Närmare om verkets uppgifter

Läkemedelsverket ska enligt sin instruktion särskilt svara för kontrollen och tillsynen enligt

- läkemedelslagen (1992:859),
- lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer,
- rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer,
- lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. och
- övriga läkemedelsförfattningar i fråga om tillverkare, importörer, distributörer och andra som tar befattning med läkemedel.

Läkemedelsverket ska vidare särskilt

- svara för tillsyn i fråga om medicintekniska produkter i enlighet med lagen (1993:584) om medicintekniska produkter och förordningen (1993:876) om medicintekniska produkter samt de föreskrifter som verket meddelat med stöd av lagen,
- svara för kontrollen och tillsynen i fråga om vissa produkter som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära,
- svara för kontrollen och tillsynen i fråga om teknisk sprit, alkoholhaltiga preparat samt kosmetiska och hygieniska produkter,
- svara för föreskrifter och allmänna råd i fråga om läkemedel och andra produkter som omfattas av myndighetens kontroll eller tillsyn,
- delta i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde,
- svara för information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,
- svara för stöd till Socialstyrelsens tillsynsverksamhet och styrelsens beredskapsplanering på läkemedelsområdet,
- svara för forskning på områden av betydelse för den kontroll och tillsyn som ska bedrivas,
- fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 953/2003 av den 26 maj 2003 om förhindrande av att handeln med vissa viktiga mediciner avleds till Europeiska unionen, ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1662/2005 av den 11 oktober 2005 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EG) nr 953/2003 om förhindrande av att handeln med vissa viktiga mediciner avleds till Europeiska unionen,
- fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, i fråga om efterlevnaden av sådana regler som verket har tillsyn över,
- fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt artiklarna 14 och 16.3 i Europaparlamentets och rådets

förordning (EG) nr 816/2006 av den 17 maj 2006 om tvångslicensiering av patent för tillverkning av läkemedelsprodukter för export till länder med folkhälsoproblem, och

- ha ett sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Läkemedelsverkets ansvar för att bevaka och utreda behovet av narkotikaförklaring av läkemedel och substanser med potentiell medicinsk användning är av särskilt intresse för Narkotikautredningens vidkommande, liksom uppgiften att upprätta och kungöra förteckningar över narkotika, som angetts i avsnitt 11.1.1 ovan.

11.2 Statens folkhälsoinstitut (FHI)

11.2.1 Allmänt

Statens folkhälsoinstitut, som lyder under Socialdepartementet, har till uppgift att främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Särskild vikt ska fästas vid insatser för de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. Verksamheten ska stå på vetenskaplig grund.

FHI:s verksamhet bedrivs i nära samarbete med andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer.

FHI ska ansvara för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet, vara nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på området och ansvara för övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena.

På dopningsområdet har Statens folkhälsoinstitut inget i författning särskilt utpekat ansvar. En expertgrupp (Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen) som administreras av FHI, har emellertid bildats för att upprätta en förteckning över substanser som anses utgöra dopningsmedel enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen). Se vidare avsnitt 12.4 om expertgruppen och dess arbete.

11.2.2 Närmare om FHI:s uppgifter

Statens folkhälsoinstitut ska särskilt

- analysera utvecklingen av folkhälsan med utgångspunkt i de faktorer som påverkar denna,
- förse regeringen med information och med underlag för beslut,
- beakta barns, ungas och äldres hälsa,
- ställa samman och till kommuner, landsting och den ideella sektorn sprida forskningsresultat om metoder och strategier inom folkhälsoområdet,
- svara för tillståndsgivning och tillsyn i enlighet med vad som anges i alkohollagen (1994:1738) och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- svara för tillsyn och föreskrifter i enlighet med vad som anges i tobakslagen (1993:581),
- främja tillgången på statistik av god kvalitet inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena och
- följa och aktivt medverka i det internationella folkhälsoarbetet.

Statens folkhälsoinstitut ska även vara nationell enhet för Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN).

Av särskilt intresse för utredningens vidkommande är FHI:s uppgift att särskilt beakta barns och ungas hälsa och att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, som nämnts ovan i detta avsnitt. Av särskilt intresse är även FHI:s arbete på dopningsområdet, som nämnts i 11.2.1.

11.3 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket, som lyder under Jordbruksdepartementet, har som förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor till uppgift att i konsumenternas intresse arbeta aktivt för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. Sådant som går att äta men som inte är läkemedel, narkotika, dopningsmedel enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, hälsofarlig vara enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller tobak, utgör livsmedel och faller därmed under Livsmedelsverkets ansvarsområde.

11.4 Kemikalieinspektionen (KemI)

Kemikalieinspektionen, som är en myndighet under Miljödepartementet, är förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, och biotekniska organismer, i den mån inte någon annan myndighet har denna uppgift.

KemI är ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och arbetar i Sverige och inom EU för att driva fram lagstiftning och regler som bidrar till att Sverige uppnår målet. Eftersom kemikaliereglerna till stor del är harmoniserade inom EU sker en stor del av KemI:s arbete inom ramen för EU.

Kemikalieinspektionen ska särskilt

- i fråga om sådana produkter, varor och organismer som anges inledningsvis i detta avsnitt och deras hälso- och miljörisker a) följa utvecklingen, hålla regeringen informerad och vid behov föreslå åtgärder, och b) meddela föreskrifter enligt bestämmelser som meddelats med stöd av miljöbalken,
- pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och svara för annan förhandsgranskning av kemiska produkter och biotekniska organismer,
- föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer,
- informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemikalier, biotekniska organismer, kemikalie-

säkerhet och gällande regler samt i frågor som rör inspektionens verksamhet,

- utöver det som framgår av 7 § myndighetsförordningen (2007:515), inom sitt ansvarsområde medverka i samarbetet inom Europeiska unionen, i det miljöarbete som bedrivs inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete, inom den svenska politiken för global utveckling och inom det internationella samarbetet i övrigt samt vara regeringens expert i det arbete som regeringen bedriver inom dessa områden, och
- bidra med kunskap för att främja forsknings- och utvecklingsarbete som har särskild betydelse för att kunna nå miljö-kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Inom Kemikalieinspektionen finns bl.a. Toxikologiska rådet som är ett rådgivande organ med uppgift att vara ett expertorgan för rådgivning och samråd i toxikologiska frågor och inom ramen för det

- ge myndigheterna vägledning i deras arbete med kriterier och principer för vetenskapliga tolkningsfrågor,
- verka för en hög vetenskaplig standard i myndigheternas analyser av risker med kemiska ämnen, och
- medverka till en sådan samordning att myndigheterna kan göra grundläggande delar av riskanalysen på ett så enhetligt sätt som möjligt.

11.5 Rikskriminalpolisen vid Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen, som är en myndighet under Justitiedepartementet, är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Till Rikspolisstyrelsen hör Rikskriminalpolisen (RKP), Säkerhetspolisen och Polishögskolan.

RKP har sitt säte i Stockholm och är Sveriges centrala operativa polis med ansvar för att bekämpa den internationella brottsligheten på nationell och internationell nivå.

Det övergripande målet för RKP:s verksamhet är att förhindra att Sverige blir en fristad för grov och organiserad brottslighet. Kärnverksamheten är bekämpning av grov, organiserad och oftast gränsöverskridande brottslighet där underrättelseverksamhet och

spaning är viktiga hjälpmedel. RKP leder kampen mot den grova, organiserade brottsligheten genom att inrikta och samordna polisens kriminalunderrättelsetjänst och genom att initiera och driva aktionsgrupper mot kriminella individer, grupperingar och fenomen. RKP ska kraftsamla mot de delar av den grova, organiserade brottsligheten som utgör de största hoten mot samhället.

RKP, som har hela landet som verksamhetsfält, biträder polismyndigheterna i ärenden som gäller den grova och organiserade brottsligheten. Dessutom har RKP ansvar för svenska poliser i olika typer av utlandstjänst samt är kontaktytan gentemot internationella organ som Europol, Interpol, Schengen, Östersjösamarbetet och gränskontrollsamarbetet Frontex.

Operativa rådet är det samarbetsorgan som utgör navet i den svenska polisens kraftsamling mot den grova organiserade brottsligheten. Rådet bildades för att stärka samarbetet mellan olika myndigheter. Rådet spelar en central roll i denna kamp.

Rikskriminalchefen leder Operativa rådet. I rådet sitter representanter från landets polismyndigheter samt Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen.

De organiserade kriminella nätverken agerar oberoende av läns- och landsgränser. De ägnar sig åt olika typer av brott, s.k. multikriminalitet. Genom Operativa rådet underlättas samarbeten för att komma åt både enskilda individer och hela nätverk. Operativa rådet kan besluta om särskilda gemensamma insatser.

På nationell nivå kan Operativa rådet tillsätta s.k. aktionsgrupper. En aktionsgrupp samlar under en längre period särskild kompetens kring en viss typ av brott.

100 av landets mest kriminella personer punktmarkeras av polisen (den s.k. 100-listan). Det är en satsning som Operativa rådet har beslutat om. Dessa personer övervakas genom spaning och kontroll av boende och tillgångar. Man undersöker om de ägnat sig åt exempelvis bidragsfusk och skattesmitning. Målsättningen är att de ska upphöra med kriminalitet.

RKP ska ägna särskild uppmärksamhet åt bl.a. narkotikabrott.

Om bl.a. Rikspolisstyrelsen i sin verksamhet iakttar något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel, ska myndigheten utan dröjsmål anmäla detta till Statens folkhälsoinstitut.

11.6 Tullverket

Tullverket, som är en myndighet under Finansdepartementet, har till uppgift att

- fastställa och ta ut tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, och
- övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs.

När Tullverket fullgör sina uppgifter ska man verka för att kostnaderna för tullprocedurerna minimeras såväl för näringsliv och allmänhet som inom Tullverket. Tullverket ska vidare tillhandahålla en god service så att den legitima handeln med tredje land i största möjliga utsträckning underlättas och så att det legitima varuflödet inom Europeiska unionen inte hindras.

Tullverket ska bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. Tullverket får, efter samråd med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, meddela föreskrifter om hur denna åklagarverksamhet ska utövas. Tullverket ska även bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott.

Tullverket ska ha den geografiska spridning som motiveras av uppdraget. Verket bestämmer den närmare utformningen av organisationen.

Tullverket har två huvudprocesser som ansvarar för kärnverksamheten; effektiv handel och brottsbekämpning. Huvudprocessen brottsbekämpning verkar för att hindra och stoppa illegala varor i trafikflödena. Verksamheten är indelad i två produktionsprocesser, organiserad brottslighet samt övrig brottslighet.

Organiserad brottslighet ansvarar för åtgärder mot den storskaliga och organiserade brottsligheten inklusive ekobrott och miljöbrott. Övrig brottslighet ansvarar för övervakning av efterlevnaden av reglerna för införsel och utförsel, upptäckt av och åtgärder mot brott i trafikflödena.

Bekämpning av narkotikasmuggling, storskalig alkohol- och tobaksmuggling samt ekonomisk brottslighet är områden som Tullverket prioriterar högt. För att bedriva en effektiv bekämpning av brottsligheten är man beroende av allmänhetens och företagets hjälp. Tullverket samarbetar även nära med andra myndigheter.

Genom Sveriges medlemskap i EU är det svenska Tullverket en del av en europeisk tullunion. Det innebär att medlemsstaterna har en gemensam tullagstiftning och tulltaxa. Utöver samarbete med övriga medlemsländer ingår Tullverket i ett omfattande internationellt samarbete för att förebygga och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Om bl.a. Tullverket i sin verksamhet iakttar något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel, ska myndigheten utan dröjsmål anmäla detta till Statens folkhälsoinstitut.

11.7 Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL)

Statens kriminaltekniska laboratorium, som är en del av polisväsendet, är samtidigt en självständig myndighet med huvuduppgift att som opartiskt expertorgan utföra kriminaltekniska undersökningar i brottmål åt rättsväsendets myndigheter. Brottplatsundersökningar utförs i regel av personal från polismyndigheternas tekniska rotlar. Spår från brottplatser skickas till SKL för laboratorieundersökningar. Med avancerad teknik säkrar SKL spår och söker samband mellan människor, platser och föremål. Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. SKL lyder under Justitiedepartementet.

Det övergripande målet för SKL är att medverka till en ökad upplärning av brott. Verksamheten ska bl.a. kännetecknas av att den utförs med högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet samt att den inriktas på sådana områden som ger störst verksamhetsnytta och som bygger på rättskedjersperspektivet och samverkan med rättsväsendets övriga myndigheter.

Förutom laboratoriechefens stab och en enhet för förvaltning och service, omfattar SKL fyra enheter; biologienheten, dokument- och informationsteknikenheten, droganalysenheten samt kemi- och teknikenheten.

SKL ska inom sitt verksamhetsområde bedriva kriminalteknisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet.

11.8 Rättsmedicinalverket (RMV)

Rättsmedicinalverket, som är en myndighet under Justitiedepartementet, ansvarar för rättspsykiatrisk, rättsmedicinsk, rättskemisk och rättsgenetisk verksamhet i den utsträckning sådana frågor inte ska handläggas av någon annan statlig myndighet. Verksamheten bedrivs vid nio avdelningar runtom i landet.

Myndigheten ska särskilt svara för

- rättspsykiatriska undersökningar i brottmål och läkarintyg som avses i 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.,
- rättsmedicinska obduktioner och andra rättsmedicinska undersökningar,
- verksamhet med utfärdande av sådana intyg som avses i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott,
- rättsmedicinsk medverkan i övrigt på begäran av domstol, länsstyrelse, allmän åklagare eller polismyndighet,
- rättskemiska och rättsgenetiska undersökningar,
- information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,
- internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde,
- utvecklingsarbete och stöd åt forskning av betydelse för verksamheten, och
- utredningar om risk för återfall i brottslighet enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid.

Sveriges enda rättskemiska laboratorium tillhör RMV. Det rättskemiska laboratoriets analyser utförs på uppdrag av rättsväsendets myndigheter. Hälso- och sjukvården och kommunernas socialnämnder anlitar också regelbundet laboratoriet för olika utredningar. Uppdragsgivarna lämnar biologiska prover till laboratoriet för att spåra halten av misstänkta ämnen. Det gäller kvalificerad bestämning av alkoholer, läkemedel, narkotiska preparat och andra gifter. Laboratoriet erbjuder även bl.a. konsult- och rådgivningsservice samt undervisning.

Utöver utredningar ska RMV också svara för information till andra myndigheter och till enskilda. I det arbetet har verket kontakter med

domstolar, åklagare, regionala och lokala polismyndigheter, kriminalvård, socialförvaltningar, sjukvårdshuvudmän, universitet och högskolor samt andra myndigheter och organisationer m.fl. RMV ska också utveckla ett nordiskt och internationellt samarbete. Nordisk samverkan och erfarenhetsutbyte har etablerats inom samtliga fyra verksamhetsområden som verket svarar för.

11.9 Mobilisering mot narkotika (MOB)

Den nationelle narkotikapolitiska samordnaren Björn Fries hade åren 2002–2007 regeringens uppdrag att följa upp den nationella narkotikahandlingsplanen (prop. 2001/02:91) och den nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanen (prop. 2005/06:30). Han skulle också samordna narkotikainsatserna på nationell nivå samt bedriva ett aktivt opinionsarbete. Arbetet skedde inom ramen för Mobilisering mot narkotika (S 2002:03).

Enligt den nationella narkotikahandlingsplanen skulle målet för den svenska narkotikapolitiken även i fortsättningen vara ett narkotikafritt samhälle. Huvudinriktningen för narkotikapolitiken skulle vara målinriktade och samordnade insatser för att begränsa både utbudet av och efterfrågan på narkotika.

I den nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanen lades grundvalarna fast för hur samhällets insatser för perioden 2006–2010 skulle genomföras och hur insatserna skulle följas upp. Den nationelle narkotikasamordnaren skulle enligt tilläggsdirektiv fortsätta sitt arbete med att stödja och samordna insatser inom narkotikaområdet. Tilläggsdirektivet innebar också en förändring av narkotikasamordnarens uppdrag. Samordnaren skulle ha ett aktivt och fördjupat samarbete med den kommitté som var tillsatt för att genomföra den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador, nämligen Alkoholkommittén (S 2001:02).

I juni 2006 gav regeringen genom ytterligare tilläggsdirektiv den nationelle narkotikasamordnaren uppdraget att förstärka insatserna mot dopning. Det angavs att den nationelle narkotikasamordnaren inom ramen för sitt uppdrag skulle uppmärksamma dopningsproblemet och genomföra insatser för att begränsa både utbudet och efterfrågan av dopningsmedel. Förstärkta insatser bedömdes behövas för att förbättra samarbetet mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och organisationer. Samordnaren skulle i sin årliga redovisning redovisa genomförda insatser mot dopning.

Den 16 oktober 2006 beslutade den nuvarande regeringen att Alkoholkommittén och den nationelle narkotikapolitiska samordnaren skulle avvecklas den 1 januari 2008.

Fr.o.m. den 1 januari 2008 har narkotikasamordnarens uppdrag överförs främst till Statens folkhälsoinstitut och Socialstyrelsen.

11.10 Ny samordningsfunktion för ANT-frågor

Som nämnts (avsnitt 11.9) upphörde Mobilisering mot narkotika (MOB) med sitt uppdrag i årsskiftet 2007/2008. Regeringen har beslutat att istället årligen lägga fram åtgärdsprogram som anger det drogförebyggande arbetets inriktning. En samordningsfunktion som består av två sekretariat – ANT-sekretariatet och SAMANT – har inrättats liksom ett nytt råd som ska fungera som rådgivare till regeringen. Ett totalt anslag på cirka 260 miljoner kronor per år satsas för att driva en politik för att minska droganvändandet. Regeringen ger vissa myndigheter, däribland Statens folkhälsoinstitut, i uppdrag att driva målen i alkohol- och narkotikahandlingsplanerna, målet för samhällets insatser mot tobak liksom arbetet för ett samhälle fritt från dopning. Myndigheterna får därutöver en regelbunden uppföljnings- och rapporteringsskyldighet.

ANT-sekretariatets roll blir att verka för samordning av genomförandet av de alkohol- och narkotikapolitiska handlingsplanerna samt arbetet för att nå målet för samhällets insatser inom tobaksområdet. Sekretariatet ska också verka för att stimulera arbetet på lokal och regional nivå. ANT-sekretariatet ska fungera som sekretariat till den interdepartementala arbetsgruppen för samordning av alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (SAMANT) som regeringen inrättat. Det ska även fungera som sekretariat till regeringens råd för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksfrågor. ANT-sekretariatet ska vidare sammanställa behovsanalyser, underlag och förslag till prioriteringar, samt ansvara för uppföljning och utvärdering av de nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanerna, samt arbetet för att nå målet för samhällets insatser inom tobaksområdet. Sekretariatet kommer även att arrangera möten och konferenser. Ytterligare en viktig uppgift för ANT-sekretariatet är att stödja berörda departement i Regeringskansliet i arbetet med att skapa arenor för samarbete med det civila samhället inom områdena alkohol, narkotika och tobak.

SAMANT ska utgöra ett forum för att utbyta erfarenheter och information samt för att utveckla samarbetet mellan olika politik-områden. Det ska samordna beredningen av regeringens alkohol-, narkotika och tobaksförebyggande politik och samverka för en effektivare och tydligare myndighetsstyrning inom de sektorer som har central betydelse för genomförandet av alkohol-, narkotika- respektive tobakspolitiken.

SAMANT:s verksamhet ska styras av de övergripande målen för alkohol- respektive narkotikapolitiken som beslutats av riksdagen enligt förslag i regeringens proposition Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner (prop. 2005/06:30). Detsamma gäller målet för samhällets insatser inom tobaksområdet och regeringens mål om ett samhälle fritt från dopning som slogs fast i regeringens proposition Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35).

Regeringen har också beslutat att ett råd för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksfrågor ska inrättas. Rådet ska agera som rådgivare till regeringen i alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksfrågor samt informera regeringen bland annat om forsknings- och utredningsresultat med relevans för utformningen av politiken inom dessa områden. Rådet ska ledas av statssekreteraren hos äldre- och folkhälsoministern. ANT-sekretariatet ska fungera som rådets sekretariat. I rådet ska ingå företrädare för myndigheter, forskare, Sveriges kommuner och landsting och frivilligorganisationer.

11.11 Giftinformationscentralen (GIC)

Giftinformationscentralen är en egen enhet inom Apoteket AB och finns på Karolinska universitetssjukhuset i Solna.

GIC:s huvuduppgift är att per telefon informera sjukvårdsinstanser och allmänhet om risker och symtom vid olika typer av akut förgiftning, samt att ge råd om lämplig behandling. Målsättningen är att informationen som ges ska vara praktisk och anpassad till den aktuella situationen. Behandlingen ska vara effektiv vid allvarliga förgiftningar, men lika viktigt är att onödiga åtgärder avstyrs.

GIC utgör ett stöd till sjukvården och diskussionen med behandlande läkare kring svåra förgiftningsfall är verksamhetens kärna. Centralen är också ett komplement till sjukvården genom att många frågor från allmänheten gäller relativt ofarliga tillbud, där

det är tillräckligt med åtgärder på olycksplatsen och lugnande besked.

GIC har en egen databank som utgör underlag för rådgivningen. Databanken uppdateras kontinuerligt, och innehåller uppgifter om risker, symtom och behandling vid akuta förgiftningar med läkemedel, kemiska ämnen, växter, svampar och djur. Vidare finns produktinformation för närmare 100 000 kemiska produkter, främst hushållsprodukter. Produktinformationen, som är konfidentiell, skickas till GIC på frivillig väg från tillverkare och importörer för att kunna användas i rådgivningen.

En av GIC:s uppgifter är att se till att nya och effektiva motgifter blir tillgängliga i landet. Genom samarbete med landets sjukhus och sjukhusapotek finns en väl fungerande organisation när det gäller motgifter.

En viktig uppgift för GIC är att uppmärksamma ansvariga myndigheter på till exempel nya riskprodukter eller användningssätt som centralen får kännedom om i sin rådgivningsverksamhet.

GIC utarbetar olika typer av informationsmaterial, både för allmänheten och för sjukvården, samt publicerar artiklar i medicinska tidskrifter. Centralen har också en omfattande föreläsningverksamhet.

11.12 Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)

Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, som grundades år 1901, är en organisation med drygt 40 organisationer som medlemmar, bl.a. ABF, IOGT-NTO, Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen och TCO. CAN har till uppgift att sprida information om alkohol och andra droger (bl.a. narkotika, dopningsmedel och medel som kan sniffas). Det gör man bl.a. genom olika publikationer, kurser, konferenser och webbplatser. CAN tar inte ställning i alkohol- och narkotikapolitiska frågor.

CAN har ombud i alla län. Ombuden har god kännedom om den regionala situationen och många kontakter för det drog-förebyggande arbetet.

Varje år gör CAN en rikstäckande enkätundersökning av drogvanorna bland elever i skolår nio och andra året på gymnasiet. Ibland görs undersökningen även i skolår sex. CAN kan på beställning genomföra regionala och lokala skolundersökningar.

CAN är också koordinator av ESPAD, den stora europeiska undersökningen av skolelevers drogvanor, som genomförs vart fjärde år.

CAN ger ut en årlig rapport, Drogutvecklingen i Sverige, som är den mest omfattande statistiksamlingen på drogområdet. I den redovisas resultat från drogvaneundersökningar samt statistik över försäljning, beslag, alkoholrelaterad dödlighet etc.

Till CAN:s rapporteringssystem om droger anmäler nyckelpersoner inom polis, socialtjänst och vård förändringar i drogsituationen i sin kommun.

CAN producerar en hel del material. Förutom rapporter, som redovisar resultaten av olika undersökningar, och tidskriften Alkohol & Narkotika, har man också en del mer lättillgängligt material, t ex faktablad och broschyrer, som kan användas i undervisning, på föräldramöten osv.

12 Nätverk och andra kunskapscentra av intresse för utredningen

12.1 Samrådsgruppen för narkotikafrågor

Samrådsgruppen för narkotikafrågor startades av polisen i mitten av 1990-talet. Sedan början av 2000-talet har Statens folkhälsoinstitut det administrativa ansvaret för gruppen, som träffas med 6–9 månaders intervall.

Samrådsgruppen för narkotikafrågor är ett forum för att diskutera frågor på narkotikaområdet som uppmärksammas av praktiska och policymässiga skäl. Syftet är bl.a. att belysa och försöka lösa befintliga eller förväntade problem som inte naturligt faller inom berörda myndigheters ansvarsområden eller som av andra skäl inte uppmärksammas. Gruppen fungerar också som en viktig informationskanal för nyckelpersoner på narkotikaområdet.

I samrådsgruppen ingår Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Livsmedelsverket, polisen, Tullverket, Statens kriminaltekniska laboratorium, Rättsmedicinalverket, Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Åklagarmyndigheten och Socialdepartementet. Fram till 2007 års utgång ingick även Mobilisering mot narkotika (MOB) i samrådsgruppen.

12.2 Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Skandinavien (NADiS)

12.2.1 Allmänt

Både nationellt och internationellt ställs i dag krav på insatser och beredskap för att tidigt upptäcka, följa och förstå missbruk och missbrukstrender på narkotikaområdet. Som nämnts (avsnitt 11.1 och 11.2) är Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut (FHI) ansvariga myndigheter för att bevaka och utreda behovet av narkotikaförklaring eller annan kontroll av medel som används för missbruksändamål.

Rikspolisstyrelsen och Tullverket har, som framgått ovan (avsnitt 11.5 och 11.6) och som även kommenteras i kapitel 14 nedan, en skyldighet att utan dröjsmål anmäla till FHI om de i sin verksamhet iakttar något som tyder på att nya varor används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel. En liknande anmälningsskyldighet finns även för socialnämnder samt hälso- och sjukvårdens nämnder (se kapitel 14).

Ett viktigt instrument i arbetet med kontroll av missbrukssubstanser är Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Sverige (NADiS). Nätverket startade i november 2000. Sedan några år tillbaka ingår även Danmark, Norge och Finland i samarbetet kring NADiS som därmed bytt namn till Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Skandinavien (NADiS). Syftet är att bredda kunskapen och kompetensen till en skandinavisk arena. Nätverket utbyter information om nya substanser, gamla substanser samt förändringar i drogmissbruk. Fokus ligger på narkotika. Läkemedelsmissbruk inkluderas. En kombination av hård och mjuk information eftersträvas.

12.2.2 Närmare om NADiS och dess uppgifter

NADiS består av experter från olika myndigheter och institutioner med direkt koppling till olika delar av drogområdet. Det svenska nätverket består av representanter från följande myndigheter/institutioner: Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Livsmedelsverket, Rikskriminalpolisen, Tullverket samt dess laboratorium, Statens kriminaltekniska laboratorium, Rättsmedicinalverkets rättskemiska avdelning, Giftinformationscentralen,

Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN), Avdelningen för klinisk farmakologi vid Karolinska universitetssjukhuset, Dopinglaboratoriet vid Karolinska universitetssjukhuset, Anestesi kliniken vid Sahlgrenska sjukhuset och Ungdomsteamet Mini Maria i Göteborg.

Nätverken i Danmark, Norge och Finland är under uppbyggnad. Deras nationella grupper kommer att likna den svenska i sammansättning.

NADiS använder en sluten sida på Internet där nätverkets medlemmar informerar varandra om nya fynd och observationer utan att obehöriga kan ta del av informationen. Genom kontaktnätet får man ett snabbt erfarenhetsutbyte och möjligheten ökar för berörda myndigheter att snabbt få fram väsentliga fakta och hinna agera innan missbrukets effekter blir för allvarliga.

Utöver den elektroniska webbkommunikationen träffas medlemmarna i det svenska nätverket på återkommande NADiS-möten med 6–8 månaders intervall. En viktig fråga vid dessa möten är att nå enighet om i vilken ordning klassificeringsdokument för nya substanser ska tas fram för vidare befordran till regeringen med anmälan om att substanserna bör kontrolleras.

NADiS behandlas även i kapitel 22 nedan.

12.3 Samverkansgruppen för narkotikakemikalier

Rikspolisstyrelsen, Läkemedelsverket, Tullverket, samt branschorganisationerna Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet och Plast- och Kemiföretagen arbetar tillsammans i Samverkansgruppen för narkotikakemikalier för att hindra att kemikalier kommer till användning för olaglig narkotikaframställning. Den viktigaste faktorn i det nationella samarbetet är utbyte av information mellan de samverkande parterna.

12.4 Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen

I avsnitt 11.2.1 har Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen nämnts helt kort. Här följer en närmare presentation.

I lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) finns inte angivet vilka substanser som är dopningsmedel. I lagen anges istället att den gäller syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon samt kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Nu angivna substanser får inte på i lagen närmare angivet sätt hanteras för annat ändamål än medicinskt eller vetenskapligt sådant.

Eftersom dopningslagen inte anger vilka substanser som är dopningsmedel har det funnits ett behov av att ge rättsväsendet, myndigheter, organisationer och institutioner stöd i det praktiska arbetet med vägledning om vilka substanser som det kan vara straffbart att befatta sig med. Av detta skäl har Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen bildats.

Expertgruppen består av representanter från Statens folkhälsoinstitut (FHI), Livsmedelsverket, Tullverkets laboratorium, Statens kriminaltekniska laboratorium, Rättsmedicinalverket, Dopinglaboratoriet vid Karolinska universitetssjukhuset och Barnendokrinologiska enheten vid Karolinska institutet.

Med utgångspunkt från i dag kända och i missbrukssammanhang förekommande substanser har expertgruppen gjort en bedömning av vad som ska betraktas som dopningsmedel enligt dopningslagen. Dessa substanser har sammanställts i en förteckning. Mot bakgrund av dopningslagens konstruktion är förteckningen inofficiell.

Som nämnts i avsnitt 11.2.1 administrerar FHI expertgruppens arbete. FHI har expertgruppens mandat att på institutets webbsida publicera expertgruppens förteckning över dopningsmedel enligt dopningslagen.

Förteckningen över dopningspreparat granskas fortlöpande av expertgruppen. Ändringar görs i förteckningen när det är motiverat. När expertgruppen enats om en ny version av förteckningen publiceras den på FHI:s webbsida och ersätter då tidigare versioner.

12.5 Centrala samverkansgruppen för dopningsfrågor

Centrala samverkansgruppen för dopningsfrågor är en samverkansgrupp där både myndigheter och organisationer ingår, bl.a. Dopinglaboratoriet, Statens folkhälsoinstitut, Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Åklagarmyndigheten, Statens kriminaltekniska laboratorium, Rättsmedicinalverket, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Pliktverket, Socialstyrelsen, Konsumentverket, Skolverket, Centrum för våldsprevention, Sveriges kommuner och landsting, Apoteket AB, Riksidrottsförbundet, Dopingkommissionen och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning. Dopingjouren (se avsnitt 12.8 nedan), som också ingår i samverkansgruppen, är administrativt ansvarig för denna. Gruppen ska

- aktivt medverka till att Dopingjourens uppdrag kan fullgöras enligt intentionen från uppdragsgivarna,
- tydliggöra ansvarsfördelningen och koordinera insatser mot dopning som föranleds av aktuella händelser, lagstiftning m.m.,
- medverka till att sprida information enligt Dopingjourens målsättning,
- aktivt till Dopingjouren vidarebefordra sådan information från olika samhällssektorer som är av intresse och relevans för Dopingjourens uppdrag samt
- medverka i projekt och forskningsuppdrag som diskuterats och beslutats tillsammans med Dopingjouren.

Till samverkansgruppen finns en referensgrupp knuten. Den ska vara ett "bollplank" för Dopingjouren i frågor som rör dess uppdrag. Referensgruppen ska också bl.a. på begäran lämna synpunkter på Dopingjourens verksamhet.

12.6 Prestationsgruppen

Prestationsgruppen är ett nätverk av myndigheter, institutioner och organisationer. Gemensamt för deltagarna är att produkter som höjer eller påstås höja prestationsförmågan ingår i deras ansvars- eller intresseområde.

I nätverket ingår deltagare från Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen, Konsumentverket, Rättsmedicinalverket,

Statens folkhälsoinstitut, Tullverket, Dopinglaboratoriet, Dopingjouren, Statens kriminaltekniska laboratorium, Dopingkommissionen, Riksidrottsförbundet, Giftinformationscentralen, Rikskriminalpolisen, Institutionen för farmakognosi och branschorganisationen Hälsokostrådet.

Informationsutbytet inom gruppen har initierat analysprojekt och myndighetsrekommendationer. Samarbetet med intresseorganisationer har bl.a. lett till att hälsokostbranschen i sitt egenkontrollprogram har införlivat kontroll av förekomst av anabola steroider i sportprodukter.

12.7 Dopinglaboratoriet vid Karolinska universitetssjukhuset i Huddinge

Dopinglaboratoriet, som är en enhet inom avdelningen för klinisk farmakologi vid Karolinska universitetssjukhuset och som tillkom 1981, utför analyser åt idrotten enligt WADA:s¹ dopinglista. Man har tidigare utfört analyser för bl.a. polisens räkning. I Sverige var det tidigare enbart Dopinglaboratoriet som utförde dopinganalyser.

Dopinglaboratoriet utför alla analyser åt Riksidrottsförbundet (RF). Man gör också uppdrag åt internationella idrottsförbund. Dopinglaboratoriet är ett av 31 laboratorier i världen som är godkänt. Laboratoriet är det enda i Sverige och är ackrediterat av Internationella Olympiska Kommittén sedan 1985, av SWEDAC² år 2000 och av WADA år 2004.

12.8 Dopingjouren

Dopingjouren, som drivs med medel från Social- och Kulturdepartementet, är en rikstäckande telefonrådgivning dit man kan ringa anonymt för att ställa frågor om dopning. Dopingjouren arbetar för att upptäcka, beskriva och förebygga dopning i Sverige. Kunskaper och erfarenheter från samtalen med missbrukare, anhöriga, sjukvården och sociala företrädare m.fl. i samhället sammanställs vetenskapligt och förmedlas via konferenser, seminarier, nätverksarbete och vetenskapliga publikationer.

¹ WADA är en förkortning för World Anti-Doping Agency, här anmärkt.

² SWEDAC är en statlig myndighet som verkar som nationellt ackrediteringsorgan och ansvarar för kontrollfrågor enligt lagen om teknisk kontroll, här anmärkt.

Dopingjouren besvarar frågor om effekter, risker och biverkningar av anabola androgena steroider (AAS) och andra dopningspreparat, identifierar vad som är dopningspreparat, informerar om lagar och regler av betydelse för dopningsfrågor, ger råd om bemötande och samverkar i nätverk nationellt och internationellt. Man dokumenterar vidare erfarenheterna från Dopingjouren och bedriver forskning inom området dopning.

Genom samarbete med Centrum för andrologi & sexualmedicin vid Karolinska universitetssjukhuset i Huddinge och Beroendecentrum i Stockholm, avser Dopingjouren att bilda ett dopingcentrum med behandling för missbruk av hormonläkemedel och dess fysiska samt psykiska komplikationer. Ansökan om ekonomiskt startbidrag lämnades under våren 2007 in till berört departement och landsting. Enligt uppgift har något besked med anledning av ansökan inte lämnats.

Dopingjouren firade sitt 15-årsjubileum i september 2008.

12.9 Beroendecentrum vid Örebro läns landsting

Beroendecentrum vid Örebro läns landsting erbjuder utrednings- och behandlingsinsatser till de personer i Örebro län som har ett missbruk/beroende av droger och som samtidigt mår psykiskt dåligt. Beroendecentrum bedriver just nu ett forskningsprojekt som handlar om anabola androgena steroider (AAS).

Målet med det vårdprogram för AAS-missbrukare som bedrivs vid Beroendecentrum är total avhållsamhet från AAS, andra droger och alkohol, ökat fysiskt och psykiskt välmående och förbättrad psykosocial funktion.

12.10 Projektet Narkotika Hormonpreparat Spaning på Internet

Under åren 2004–2007 har olika projekt bedrivits vid Rikskriminalpolisen med ekonomiskt stöd av Mobilisering mot narkotika. Det gäller projekten Narkotikaspaning på Internet (NICKS), Narkotikaspaning på Internet (NSPI fas 2) och Narkotika Hormonpreparat Spaning på Internet (NHSPI). Projekten har syftat till att identifiera gärningsmän som använder Internet för att marknads-

föra och sälja narkotika, narkotikaklassificerade tabletter och anabola androgena steroider. Gärningsmän har gripits och lagförts.

Rikskriminalpolisen har utarbetat arbetsmetoder för Internet-spaning. Syftet med dessa är att vara uppdaterad och känna till de trender som finns på Internet. Allt eftersom arbetet har utvecklats har nya områden lagts till, t.ex. steroider i projektet Narkotika Hormonpreparat Spaning på Internet.

De ovanstående projekten, varav Narkotika Hormonpreparat Spaning på Internet var det senaste, är numera avslutade. Rikskriminalpolisen har härefter etablerat en ny tjänst inom kriminalunderrättelseverksamheten för att enbart arbeta mot handeln med droger på Internet. Arbetsområdet gällande försäljning på Internet är nu:

- Narkotika
- Narkotikaklassificerade tabletter
- Anabola androgena steroider
- Narkotikaprekursorer
- S.k. RC-droger (ej ännu narkotikaklassificerade droger; Research Chemicals)
- Falska läkemedel

12.11 Projektet Samverkan mellan Rikskriminalpolisen, Folkhälsoinstitutet och Statens kriminaltekniska laboratorium mot försäljning av ej narkotikaförklarade droger via Internet

Utredningen hänvisar till avsnitt 22.4, där projektet beskrivs.

13 Internationella organ av intresse för utredningen

13.1 International Narcotics Control Board (INCB)

INCB är ett oberoende och domstolsliknande kontrollorgan för genomförandet av FN:s internationella narkotikakonventioner. Organet bildades 1968 i enlighet med den allmänna narkotikakonventionen från 1961.

INCB:s funktioner har lagts fast i 1961 års allmänna narkotikakonvention, 1971 års konvention om psykotropa ämnen och 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika.

När det gäller den lagliga tillverkningen av, handel med och användning av narkotika, samarbetar INCB med regeringar för att säkerställa att en tillräcklig försörjning av läkemedel finns tillgänglig för medicinska och vetenskapliga ändamål och att avledning av narkotika från lagliga källor till olagliga kanaler inte sker. INCB övervakar också regeringarnas kontroll över kemikalier som används vid illegal tillverkning av narkotika och hjälper dem i arbetet med att förhindra spridning av dessa kemikalier.

När det gäller illegal tillverkning av, handel med och användning av narkotika, identifierar INCB svagheter i nationell och internationell kontroll och bidrar till att korrigera sådana. INCB är också ansvarig för bedömning av kemikalier som används vid illegal tillverkning av narkotika, för att avgöra om de ska stå under internationell kontroll.

13.2 The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

UNODC är ett FN-organ som arbetar mot narkotika och internationell brottslighet. Organet bildades 1997 genom en sammanslagning av United Nations Drug Control Programme och the Centre for International Crime Prevention. UNODC arbetar över hela världen.

UNODC bedriver ett stort antal projekt över hela världen, varav de flesta är inriktade mot narkotika och narkotikakemikalier. Organisationen har ett stort antal experter till sitt förfogande och är ett viktigt kunskapscentrum i fråga om narkotika och narkotikakemikalier.

UNODC är det organ inom FN som för upp nya ämnen på de internationella narkotikaförteckningarna, som därmed blir bindande för de länder som är anslutna till FN:s narkotikakonventioner från 1961 och 1971.

Till cirka 90 procent av sin budget är UNODC beroende av frivilliga bidrag, huvudsakligen från regeringar.

13.3 Europeiska unionens råd

Europeiska unionens råd är EU:s högsta beslutande organ. Det består av en ledamot från varje medlemsland som har befogenhet att fatta bindande beslut för sin regering. Europeiska unionens råd kallas vanligen för ministerrådet eller enbart rådet.

13.4 Europeiska kommissionen

Kommissionen har ensamrätt på att lägga fram nya regelförslag i EU samt har övervakande, verkställande och förvaltande funktioner. Kommissionen utgörs av 25 ledamöter (kommissionärer), varav en är ordförande. Ledamöterna beslutar kollektivt men har olika ansvarsområden. Mandatperioden är fem år.

I fråga om kemikalier som används vid illegal tillverkning av narkotika biträds kommissionen av en förvaltningskommitté, Drug Precursor Committee (DPC), bestående av företrädare för medlemsstaterna. Kommittén ska besluta (rösta) om de förslag där kommissionen begär yttranden.

13.5 Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN), på engelska The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)

ECNN (på engelska EMCDDA) är ett av Europeiska unionens decentraliserade organ. Narkotikacentrumet, som inrättades 1993, är baserat i Lissabon och är den centrala källan till heltäckande information om narkotika och narkotikamissbruk i Europa.

ECNN samlar in, analyserar och sprider objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om narkotika och narkotikamissbruk. Genom att göra detta ger ECNN sin publik en faktabaserad bild av narkotikasituationen på europeisk nivå.

Narkotikacentrumets publikationer är en viktig informationskälla för många olika aktörer, däribland politiska beslutsfattare och deras rådgivare, forskare och yrkesverksamma på narkotikaområdet samt – mer generellt – massmedia och allmänheten.

Årsrapporten redovisar ECNN:s årliga översikt över narkotikasituationen i EU.

13.6 Europol

Europeiska polisbyrån (Europol) är Europeiska unionens centrala organ för polissamarbete inom EU. Vid organisationen återfinns sambandsfunktioner med poliser och tulltjänstemän från samtliga EU-länder, ett större antal analytiker som biträder rättskontrollerade myndigheters utredningar inom EU genom ett antal analysfiler (AWF) samt ett antal experter. Europol spelar en viktig roll inom arbetet med att följa och bekämpa bl.a. narkotikabrottslighet inom unionen.

13.7 Interpol

Interpol är en världsomspännande organisation för kommunikation mellan centrala nationella polismyndigheter. En viktig del av den information som utväxlas är om narkotika, nya preparat och trender.

14 Anmälningsskyldighet för offentliga organ

Som nämnts har Statens folkhälsoinstitut (FHI) bl.a. ett ansvar för att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte har potentiell medicinsk användning samt behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. För att kunna fullgöra denna uppgift åläggs bl.a. vissa offentliga organ en uppgiftsskyldighet i förhållande till FHI.

Sedan förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor trädde i kraft den 1 april 1999 gäller att om Rikspolisstyrelsen eller Tullverket i sin verksamhet iakttar något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel, ska myndigheten utan dröjsmål anmäla detta till Statens folkhälsoinstitut (3 §). Sedan samma datum har hälso- och sjukvården samt sociala myndigheter en motsvarande anmälningsskyldighet.

Enligt 31 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:783) ska – om en nämnd som utövar ledningen av hälso- och sjukvården enligt 10 eller 22 § i lagen och som i sin verksamhet iakttagit något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel – nämnden utan dröjsmål anmäla detta till FHI. För de sociala myndigheternas del gäller, enligt 12 kap. 9 § socialtjänstlagen (2001:453), 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 FHI.

15 Information om nya missbrukssubstanser i Sverige och i andra länder

Av kapitel 14 framgår att vissa kommunala nämnder samt tull och polis är skyldiga att utan dröjsmål anmäla till Statens folkhälsoinstitut om de i sin verksamhet iakttar något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att ändringar sker i missbruksmönster av kända medel.

Av grundläggande betydelse är den information om nya missbrukssubstanser i Sverige som kommer via Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) efter analys av polisbeslag, via Tullverkets laboratorium efter tullbeslag och via Rättsmedicinalverkets rättskemiska laboratorium efter analys av kroppsvätskor eller vävnad i samband med t.ex. provtagning på häkten, i fängelser, vid trafikkontroller och vid utredningar av dödsfall, skador och brott.

Även andra viktiga informationskanaler finns. Giftinformationscentralen får t.ex. tidigt kännedom om nya substanser. Detta gäller när det är fråga om förgiftningsfall. I ett mycket tidigt skede har Giftinformationscentralen ofta endast ett namn på den substans som uppges ha förorsakat skador eller dödsfall, men ingen annan kännedom om substansen.

Det förekommer givetvis även mer informella vägar för information, t.ex. kan skolpersonal ringa till tull och polis och lämna uppgifter. Tullverket har vidare kontakt med Statens folkhälsoinstitut (FHI). FHI har försett tullen med en s.k. frivilliglista över substanser som inte är reglerade men där en diskussion om reglering diskuteras inom Nätverket för den Aktuella Drogsituationen i Skandinavien (se nedan). När tullen hittar substanser från denna lista underrättas FHI för att man ska få kontroll på hur frekvent drogen förs in. Tullverket rapporterar direkt till FHI när en ny substans påträffats.

För information om nya missbrukssubstanser som anträffats i Sverige eller Skandinavien är Nätverket för den Aktuella Drog-situationen i Skandinavien av mycket stor betydelse (se bl.a. avsnitt 12.2 och kap. 22). Även Europeiska centrumet för narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) är en viktig informationskälla i fråga om information om nya missbrukssubstanser i andra länder (se avsnitt 13.5). Till ECNN rapporterar FHI varje halvår om förekomst av olika typer av substanser (se vidare kap. 22).

Information om nya missbrukssubstanser kommer även via Rikskriminalpolisen, Europol (se avsnitt 13.6) samt Interpol (se avsnitt 13.7).

16 Förfarandet vid förklaring av ämnen som narkotika eller hälsofarlig vara

16.1 Definition av begreppen narkotika och hälsofarlig vara, m.m.

16.1.1 Narkotikabegreppet, m.m.

Narkotikabegreppet definieras i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64). Där anges följande.

Med narkotika förstås i denna lag 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.

Som nämnts har Förenta nationerna genom konventioner beslutat att ett antal ämnen ska förklaras vara narkotika. Ett stort antal länder, däribland Sverige, är bundna av dessa konventioner.

Läkemedelsverket eller Statens folkhälsoinstitut ansvarar för utredningen av om en substans, som inte är narkotika enligt internationell överenskommelse, ska förklaras som narkotika i Sverige (se vidare avsnitt 16.3.1). Om myndigheten kommer fram till att narkotikaförklaring bör ske, föreslår myndigheten detta för regeringen.

Regeringen fattar beslut om narkotikaförklaring. I bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika anger regeringen de substanser som ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen.

Läkemedelsverket upprättar och kungör förteckningar över narkotika enligt bemyndigande av regeringen i 3 § förordningen om kontroll av narkotika. Läkemedelsverkets förteckningar framgår av verkets författningssamling (LVFS 1997:12 och därpå följande föreskrifter om ändringar i förteckningarna över narkotika).

Läkemedelsverket har indelat narkotika i fem olika förteckningar enligt följande:

- Förteckning I, narkotika som normalt inte har medicinsk användning.
- Förteckning II–IV, narkotika med medicinsk användning och som vid varje införsel eller utförsel kräver ett import/exportcertifikat.
- Förteckning V, narkotika enligt svensk lag men som inte omfattas av internationella konventioner. Narkotika enligt förteckning V kräver inte import/exportcertifikat.

16.1.2 Begreppet hälsofarlig vara, m.m.

Vad som avses med hälsofarlig vara anges i 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Där anges följande.

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.

I 2 § lagen anges vissa inskränkningar i tillämpningsområdet enligt följande.

Lagen skall inte tillämpas på

1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64),
2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

I 2 § förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor anges att de varor som anges i bilagan till förordningen ska anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Statens folkhälsoinstitut har till ansvar att särskilt bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

16.2 Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Skandinavien (NADiS), m.m.

NADiS-nätverket behandlas närmare i bl.a. avsnitt 12.2. Utredningen hänvisar dit.

16.3 Narkotikaförklaring

16.3.1 Olika typer av narkotikaförklaringar, m.m.

Det finns tre olika typer av narkotikaförklaringar:

- narkotikaförklaring av nya läkemedel
- narkotikaförklaring av redan godkända läkemedel
- narkotikaförklaring av andra substanser

Dessutom kan man beträffande en substans ändra kontrollnivå och placera in substansen i en annan förteckning. Detta görs av Läkemedelsverket (jämför avsnitt 16.1.1 ovan). Se vidare avsnitt 16.5 nedan om ändring av indelning av redan narkotikaförklarade substanser.

Läkemedelsverket bereder ärenden om narkotikaförklaring dels av nya läkemedel, dels av redan godkända läkemedel. Efter utredning föreslår Läkemedelsverket regeringen att narkotikaförklaring av en viss substans ska ske.

I fråga om narkotikaförklaring av andra substanser bereder Läkemedelsverket ärendet om det gäller en substans som har potentiell medicinsk användning. Om substansen inte har potentiell medicinsk användning bereder istället Statens folkhälsoinstitut ärendet. Den myndighet som har berett ärendet föreslår sedan regeringen att narkotikaförklaring ska ske.

16.3.2 Narkotikaförklaring av nya läkemedel

16.3.2.1 Den i läkemedlet ingående substansen är inte tidigare narkotikaförklarad

Som nämnts ovan i avsnitt 16.3.1 är det Läkemedelsverket som bereder ärenden om narkotikaförklaring av nya läkemedel.

Läkemedelsverket bedömer behovet av narkotikaförklaring med ledning av bl.a. den i läkemedlet aktiva substansens kemiska struktur och kända vanebildande effekter hos närbesläktade substanser. Utredare av preklinisk, klinisk och farmaci/biotek föreslår ett eventuellt behov av narkotikakontroll, baserat på utredning inför godkännande, och föreslår i samarbete med verkets enhet för kontroll av alkohol och narkotika, lämplig kontrollnivå. Kontrollnivå innebär inplacering i någon av Läkemedelsverkets narkotikaförteckningar II–V.

Efter kvalitetssäkring fattar Läkemedelsverkets generaldirektör ett formellt beslut. Beslutet kommuniceras med sökanden för yttrande. Efter eventuellt yttrande från sökanden utformar Läkemedelsverket en skrivelse till regeringen med begäran om narkotikaförklaring. En sådan begäran ska göras i god tid innan läkemedlet beräknas kunna godkännas.

16.3.2.2 Den i läkemedlet ingående substansen är redan narkotikaförklarad

Som nämnts ovan (avsnitt 16.3.1) är det Läkemedelsverket som hanterar ärenden om narkotikaförklaring av nya läkemedel.

Om inga speciella omständigheter framkommer under utredningen förklarar Läkemedelsverket det sökta läkemedlet som narkotika. Inplacering sker i samma förteckning som den redan narkotikaförklarade substansen.

Om speciella omständigheter föreligger föreslår Läkemedelsverkets utredare av preklinisk och klinisk i samarbete med verkets enhet för kontroll av alkohol och narkotika, en lämplig kontrollnivå.

16.3.3 Narkotikaförklaring av redan godkända läkemedel

Som nämnts ovan i avsnitt 16.3.1 är det Läkemedelsverket som bereder ärenden om narkotikaförklaring av redan godkända läkemedel.

Det förekommer att ett läkemedel först efter flera års användning börjar missbrukas och visar sig vara så starkt beroendeframkallande och/eller euforiserande att det är nödvändigt att narkotikaförklara den aktiva substansen. Behovet kan framkomma genom rapporter från polis, tull och andra myndigheter eller från den nationella biverkningsrapporteringen. Utredningen samordnas av Läkemedelsverkets enhet för kontroll av alkohol och narkotika och utreds tillsammans med utredare av preklinisk, klinisk och farmakovigilans. Sammanställningen sker i en utredningsmall.

Efter kvalitetssäkring fattar Läkemedelsverkets generaldirektör ett formellt beslut. Innehavaren av godkännande för försäljning av läkemedlet kommuniceras beslutet för yttrande. Efter eventuellt yttrande utformar Läkemedelsverket en skrivelse till regeringen med begäran om narkotikaförklaring.

16.3.4 Narkotikaförklaring av substanser som inte ingår i läkemedel

16.3.4.1 Allmänt

Som nämnts ovan (avsnitt 16.3.1) bereder Läkemedelsverket ett ärende i fråga om narkotikaförklaring av substanser som inte ingår i läkemedel, om det gäller en substans som har potentiell medicinsk användning. Om substansen inte har sådan användning bereder, som framgått, istället Statens folkhälsoinstitut ärendet, och den myndighet som har berett ärendet föreslår sedan regeringen att narkotikaförklaring ska ske.

16.3.4.2 Läkemedelsverkets ärenden

I rapporter från tull, polis eller andra myndigheter framkommer uppgifter om nya substanser som missbrukas. Det är enligt Läkemedelsverket ofta svårt att bedöma om dessa substanser är beroendeframkallande eller euforiserande.

För att få tillräckligt underlag för sin bedömning av om en substans ska narkotikaförklaras eller inte, är Läkemedelsverket beroende av att uppgifter lämnas från andra myndigheter på narkotikaområdet. Som hjälp i detta arbete finns NADiS (se avsnitt 12.2 ovan). När ett tillräckligt material föreligger sammanställs detta av enheten för kontroll av alkohol och narkotika. Därefter bedöms materialet av lämplig expertis inom Läkemedelsverket.

Underlag för bedömning ska innehålla bl.a.

- summaformel och kemisk struktur (eventuell strukturell likhet med annat narkotikum)
- verkningsmekanism
- exponeringsätt och missbruksdos
- hälsorisker
- dokumenterad förekomst i Sverige och utanför Sverige
- tillgänglighet
- nuvarande kontrollstatus
- rekommendation på kontrollnivå av substansen.

Läkemedelsverket sammanställer materialet i en utredningsmall. Efter kvalitetssäkring fattar verkets generaldirektör ett formellt beslut. Därefter utformar verket en skrivelse till regeringen med begäran om narkotikaförklaring.

16.3.4.3 Statens folkhälsoinstituts ärenden

Statens folkhälsoinstitut (FHI) har, som framgår av avsnitt 16.3.1, ansvar för att bereda ärenden om narkotikaförklaring av sådana varor som inte har potentiell medicinsk användning. Som hjälp i detta arbete finns NADiS (se avsnitt 12.2). I samverkan med NADiS sammanställer FHI för varje substans fakta och övrig information i ett klassificeringsdokument. Detta dokument utgör underlag för institutets förslag till regeringen om kontroll av substansen.

I FHI:s klassificeringsdokument av narkotika, som i princip är likalydande med Läkemedelsverkets utredningsmall eller klassificeringsdokument (se avsnitt 16.3.4.2 ovan), anges bl.a.

- summaformel och kemisk struktur (eventuell strukturell likhet med annat narkotikum)
- verkningsmekanism
- exponeringssätt och missbruksdos
- hälsorisker
- dokumenterad förekomst i Sverige och utanför Sverige
- tillgänglighet
- nuvarande kontrollstatus
- rekommendation.

16.4 Hantering efter narkotikaförklaring

Efter det att regeringen genom en författningsändring i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika förklarat en substans som narkotika, underrättas Läkemedelsverket om detta av regeringen. Läkemedelsverkets narkotikaförteckningar ändras här- efter enligt en särskild processbeskrivning.

I de fall där Förenta nationerna beslutar om narkotikaförklaring av en substans, underrättar FN Utrikesdepartementet, som under- rättar Socialdepartementet som i sin tur underrättar Läkemedels- verket om beslutet. Verket ändrar herefter sina narkotikaförteck- ningar.

16.5 Ändring av indelning av redan narkotikaförklarade substanser

Internationellt kan förändringar ske av narkotikaförklarade sub- stanser. När information kommer in till Läkemedelsverket från Socialdepartementet, ändrar verket sina narkotikaförteckningar enligt en särskild processbeskrivning.

Det kan även finnas andra skäl till att en förändring i kontroll- nivå är befogad. Efter utredning härom och kvalitetssäkring, fattas ett formellt beslut av Läkemedelsverkets generaldirektör. Änd- ringar i Läkemedelsverkets narkotikaförteckningar görs därefter enligt en särskild processbeskrivning.

16.6 Tillstånd till hantering av narkotika

Utredningen hänvisar i denna del till avsnitt 7.6.

16.7 Förklaring som hälsofarlig vara

Statens folkhälsoinstitut (FHI) har, som framgått ovan, bl.a. till uppgift att särskilt bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Förfarandet är detsamma som det förfarande som FHI tillämpar vid utredning av behovet av narkotikaförklaring av sådana varor som inte har potentiell medicinsk användning (se avsnitt 16.3.4.3 ovan).

I FHI:s klassificeringsdokument av hälsofarlig vara, som i princip är likalydande med institutets klassificeringsdokument av narkotika (se 16.3.4.3 ovan) och Läkemedelsverkets utredningsmall eller klassificeringsdokument (se avsnitt 16.3.4.2 ovan), anges bl.a.

- summaformel och kemisk struktur (eventuell strukturell likhet med annat narkotikum)
- verkningsmekanism
- exponeringsätt och missbruksdos
- hälsorisker
- dokumenterad förekomst i Sverige och utanför Sverige
- tillgänglighet
- nuvarande kontrollstatus
- rekommendation.

16.8 Tillstånd till hantering av hälsofarlig vara

Utredningen hänvisar i denna del till avsnitt 7.11.

16.9 Vilka överväganden görs i fråga om vilket regelsystem en substans bör omfattas av?

Det är inte på förhand bestämt på vilket sätt en substans, som inte har potentiell medicinsk användning, bör kontrolleras. Det beror enligt Statens folkhälsoinstitut (FHI) på hur klassificeringsdokumentet växer fram. Farligheten är enligt FHI en mycket viktig parameter i detta sammanhang. Dessutom kan drogens geografiska utbredning ha betydelse. Utöver detta kommer t.ex. vilken känedom man har om drogen från litteratur och annat.

Utredningen behandlar även i avsnitt 20.3 frågor med anknytning till förevarande avsnitt.

16.10 Notifiering enligt direktiv 98/34/EG, m.m.

Innan regeringen beslutar att reglera en missbrukssubstans som hälsofarlig vara eller att nationellt klassificera en substans som narkotika, ska notifiering av förslaget till reglering eller klassificering ske med Europeiska kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (se vidare avsnitt 8.1 ovan).

Det bör i detta sammanhang även nämnas att det i 7 kap. 2 § regeringsformen anges att behövliga upplysningar och yttranden, vid beredning av regeringsärenden, ska inhämtas från berörda myndigheter. Det bör också nämnas att 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anger att regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden, ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gäller enligt lagrummet också inom ett departement, när ett ärende berör mer än ett statsråd.

17 Särskilt om de hälsofarliga varorna GBL och 1,4-butandiol

17.1 Allmänt om GBL, 1,4-butandiol och GHB

I avsnitt 21.1 i övervägandedelen redogör utredningen mer allmänt för GBL, 1,4-butandiol och GHB. Utredningen hänvisar till detta avsnitt för närmare information om nu nämnda substanser.

17.2 Närmare om GBL och 1,4-butandiol

17.2.1 Inledning

GBL och 1,4-butandiol omfattas både av förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer och lagstiftningen från 1999 om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Dessa lagstiftningskomplex kommer att behandlas nedan.

17.2.2 Förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer

Förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer omfattar enligt sin bilaga bl.a. varukoderna 2932 29 och 2905 39. Under förstnämnda varukod sorterar GBL och under sistnämnda 1,4-butandiol.

I den mån inte någon annan myndighet har uppgiften, är Kemikalieinspektionen förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, och biotekniska organismer.

För de kemiska produkter och biotekniska organismer som omfattas av bilagan till förordningen om kemiska produkter och

biotekniska organismer (alltså bl.a. GBL och 1,4-butandiol) gäller en särskild anmälningsprocedur enligt 3 § förordningen. Av denna bestämmelse framgår att kemiska produkter och biotekniska organismer som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige ska registreras i produktregistret i enlighet med föreskrifterna i 4–6 §§ förordningen. Det framgår vidare att produktregistret förs av Kemikalieinspektionen samt att registreringskyldigheten i produktregistret inte gäller kemiska produkter och biotekniska organismer som omfattas av livsmedelslagen (2006:804), läkemedelslagen (1992:859) eller lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. GBL och 1,4-butandiol omfattas inte av någon av de nämnda lagarna.

Enligt 3 § förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer gäller bl.a. följande. Varje kemisk produkt och bioteknisk organism som kan hänföras till något av de varuslag som anges i bilagan till förordningen ska anmälas till Kemikalieinspektionen för registrering i produktregistret. Enligt 4 § ska anmälan göras av tillverkaren eller, i fråga om kemiska produkter eller biotekniska organismer som har förts in till Sverige, av den som svarar för införseln. Om det är godtagbart från hälso- och miljösynpunkt får Kemikalieinspektionen, enligt 16 §, i det enskilda fallet medge att en handelsagent fullgör anmälningskyldighet i stället för den som svarar för införseln.

Av 5 § förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer framgår vidare följande. Den som årligen tillverkar eller till Sverige för in mindre än 100 kilogram av en kemisk produkt eller bioteknisk organism behöver inte anmäla produkten eller organismen, om inte Kemikalieinspektionen föreskriver annat.

Kemikalieinspektionen har inte meddelat några föreskrifter som avviker från ovan nämnda reglering om att den som årligen tillverkar eller till Sverige för in mindre än 100 kilogram av en kemisk produkt eller bioteknisk organism, inte behöver anmäla produkten eller organismen.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om skyldighet att anmäla produkter till produktregistret döms enligt 29 kap. 5 § 5 miljöbalken till böter eller fängelse i högst två år för försvårande av miljökontroll. Dessutom får Kemikalieinspektionen besluta om miljöstraffavgift enligt punkt 6.3.3 i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter, om den som har gjort en produktanmälan till produktregistret inte har lämnat kompletterande uppgifter om de mängder som har tillver-

kats eller förts in till Sverige under föregående kalenderår. Avgiften är i detta fall 5 000 kr.

Huvudregeln i fråga om kemiska produkter och biotekniska organismer är att tillverkning eller införsel till Sverige inte kräver tillstånd. Endast de kemiska produkter som är särskilt farliga kräver tillstånd. Bedömningen görs endast utifrån hälsofaran. Hänsyn tas således inte till fara för miljö eller arbetslivsmiljö. Tillverkning eller införsel till Sverige av GBL respektive 1,4-butandiol kräver inget tillstånd av nu angivet slag.

17.2.3 Lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller, enligt 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. Enligt lagrummet föreskriver regeringen på vilka varor lagen ska tillämpas. Detta gör man i bilagan till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Av denna framgår att bl.a. GBL och 1,4-butandiol är hälsofarliga varor.

Enligt 2 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska lagen inte tillämpas på

1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64),
2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

Enligt lagen får varor som avses i denna lag inte utan tillstånd

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

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får dock 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 (3 § andra stycket lagen). Regeringen eller den myndighet re-

geringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd (3 § fjärde stycket lagen).

Ett tillstånd får återkallas under vissa förutsättningar. Det gäller om tillståndet inte längre utnyttjas eller tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (3 § tredje stycket lagen).

Som nämnts ovan får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela tillstånd till hantering av hälsofarliga varor, alltså bl.a. GBL och 1,4-butandiol, för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Enligt förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor framgår det att Statens folkhälsoinstitut har denna uppgift (4 §). Det framgår också (samma lagrum) att Statens folkhälsoinstitut får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Vid ansökan om tillstånd att hantera hälsofarliga varor gäller enligt Statens folkhälsoinstitut följande. Ansökan om tillstånd ska göras skriftligen hos institutet av den som vetenskapligt eller industriellt hanterat de ämnen som finns upptagna i bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Tillståndet har en giltighetstid på ett år. Ansökan ska innehålla:

- uppgift om sökandes namn, fullständiga adress, telefonnummer och eventuell e-postadress
- kopia av registreringsbevis för sökanden (org.nr)
- uppgift om gatuadress till de lokaler som används för hantering av ämnet/ämnena
- uppgift om vilka ämnen ansökan avser samt en uppskattning av den mängd som kommer att hanteras under kommande tolv månadersperiod, samt en sammanställning över den mängd som hanterats de föregående tolv månaderna
- uppgift om eventuellt produktnamn, innehållsdeklaration samt användningsområde
- firmatecknares underskrift.

Enligt Statens folkhälsoinstitut gäller vidare att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, utan dröjsmål ska meddela institutet om ändringar av de förhållanden som angivits vid ansökan om tillstånd.

Statens folkhälsoinstitut har med stöd av bemyndigande meddelat föreskrifter (FHIFS 2007:01) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Undantaget avser endast GBL och 1,4-butandiol och innefattar inte övriga ämnen som anges i bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (1 §). Undantag från kravet på tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller enligt 2 § föreskrifterna för den som hanterar en beredning¹ som uppfyller följande tre kriterier:

- innehåller GBL och/eller 1,4-butandiol
- hanteras för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål
- är beredd på ett sådant sätt att GBL och/eller 1,4-butandiol inte lätt kan användas eller utvinnas genom metoder som är lättillgängliga eller ekonomiskt fördelaktiga.

Enligt information från Statens folkhälsoinstitut åligger ansvaret för bedömningen om en beredning innehållande GBL eller 1,4-butandiol uppfyller kraven för undantag från tillståndsplikt, den som hanterar beredningen.

Enligt 3 § i Statens folkhälsoinstituts föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, gäller vidare att om det framkommer att en beredning som avses i 2 § missbrukas eller om det föreligger risk för missbruk, krävs ett tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Enligt 4 § i Statens folkhälsoinstituts föreskrifter kan institutet meddela undantag (dispens) från bestämmelserna i föreskrifterna.

Enligt sin instruktion² ska Statens folkhälsoinstitut särskilt svara för tillståndsgivning och tillsyn i enlighet med vad som anges i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Några bestämmelser om tillsyn finns dock inte i nyss nämnda lag. Däremot finns i förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, direkt före 4 §, en rubrik som lyder Tillstånds- och tillsynsmyndighet. I förordningen finns emellertid inga bestämmelser om tillsyn.

¹ Med beredning menas enligt en not i föreskrifterna blandningar eller lösningar som består av två eller flera ämnen enligt definitionen i Kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och märkning av kemiska produkter (KIFS 2005:07).

² 2 § första stycket 5 förordningen (2007:1214) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut.

Som framgått ovan har Statens folkhälsoinstitut ett ansvar för GBL och 1,4-butandiol ur ett missbruksperspektiv.

17.2.4 Skyldighet för Kemikalieinspektionen att informera Statens folkhälsoinstitut om vissa anmälningar till produktregistret?

Som framgått ovan i avsnitt 17.2.2 ska bl.a. GBL och 1,4-butandiol, som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige, registreras i det produktregister som Kemikalieinspektionen för. Kemikalieinspektionen har inte någon skyldighet att informera Statens folkhälsoinstitut om dessa registreringar.

17.3 Regeringens överväganden i proposition inför förklaring av GBL och 1,4-butandiol som hälsofarliga varor

I den proposition (prop. 2004/05:127) i vilken regeringen föreslog vissa ändringar i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor för att industrikemikalierna GBL och 1,4-butandiol skulle kunna regleras som hälsofarliga varor, är följande av intresse³.

Missbruk av industrikemikalier

Som framgått ovan var avsikten med lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor att skapa ett regelverk för kontroll av vissa berusningsmedel som var mer begränsat men med ett vidare tillämpningsområde än narkotikalagstiftningen. Lagen har varit effektiv genom att den har medfört en snabbare kontroll av framför allt nya syntetiska droger än som varit möjligt med stöd endast av narkotikalagstiftningen. Tveksamhet om lagens tillämpning har på senare tid kommit att gälla framför allt om redan kända varor som börjat användas i berusnings syfte kan bli föremål för kontroll enligt lagen. Detta har gällt i synnerhet de båda industrikemikalierna GBL och 1,4-butandiol. Båda ämnena har en relativt omfattande industriell användning här i landet, för GBL ca 239 ton och för 1,4-butandiol ca 121 ton per år. GBL används som lösningsmedel, rengöringsmedel samt för inblandning i olika produkter. 1,4-butandiol är en synteskemikalie som används vid plasttillverkning. Båda ämnena är miljövänliga och inget av ämnena kan ännu ersättas med likvärdiga ämnen med samma skonsamma effekt för miljön. Båda ämnena omvandlas emellertid också till den narkotikaklassade drogen gamma-hydroxi-butyrat (GHB) efter intag i människo-

³ Prop. 2004/05:127, s. 22 ff.

kroppen. GBL är också en prekursor till GHB men har inte förtecknats som narkotikaprekursor och faller därför inte under detta kontrollsystem,

– – –, även om GBL finns upptagen på den så kallade frivilliglistan över ämnen som industrin frivilligt kan övervaka handeln med. Riskerna vid missbruk av GBL och 1,4-butandiol är desamma som vid missbruk av GHB. Beslagsstatistik från polis och tull visar att medan beslagen av GHB minskat efter narkotikaklassificeringen år 2000 så har beslagen tvärtom ökat vad avser GBL och 1,4-butandiol. Denna utveckling är inte ägnad att förvåna med hänsyn till att de inte är ställda under någon kontroll i missbrukshänseende samtidigt som de medför samma effekt som vid intag av GHB. Anskaffningssätten varierar i missbrukarledet. Det förekommer allt från egen tillverkning, över handel via Internet till stölder från de företag som hanterar kemikalier i större omfattning. I sammanhanget kan framhållas att fem liter GBL utgör mycket missbrukssubstans, då en missbruksdos motsvarar ungefär vad som ryms i en kork till en vanlig PET-flaska, men försvinnande lite i ett fat för industriellt bruk.

Såvitt regeringen erfarit är missbruk av GBL och 1,4-butandiol särskilt vanligt bland barn och ungdomar. Det är av särskild vikt att skydda dessa grupper från missbruk och i sammanhanget kan anmärkas att Sverige har anslutit sig till FN:s konvention om barnets rättigheter. Detta faktum utgör ytterligare ett skäl till att det är angeläget med förändringar.

Klassificeringsmöjligheter och behov av översyn av lagstiftningen

Det är med hänsyn till skyddet för liv och hälsa angeläget att ställa de båda kemikalierne under en mer noggrann kontroll än vad som i dag är möjligt med stöd av miljöbalken. Att helt förbjuda dessa båda miljövänliga ämnen med stor legal användning inom industrin bör inte heller komma i fråga. Eftersom de båda ämnena ger samma effekt som vid intag av den narkotikaklassade drogen GHB ligger det nära till hands att överväga en narkotikaklassificering även av GBL och 1,4-butandiol. Med hänsyn till att den nyttiga industriella användningen av de båda ämnena inte bör förhindras måste emellertid en sådan åtgärd föregås av en ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Enligt nämnda lag får narkotika importeras, tillverkas, exporteras, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget. Med annat samhällsnyttigt ändamål avses utbildning av narkotikahundar och dylikt i den narkotikabrottsbekämpande verksamheten och inte industriell användning. Att utvidga den legala narkotikanvändningen även till den industriella sektorn inger avsevärda principiella betänkligheter och skulle dessutom medföra stora kontrollproblem. Även intentionerna bakom 1961 års narkotikakonvention – – – inger vissa betänkligheter mot en narkotikaklassificering. Vad som återstår är då att regeringen beslutar om att GBL och 1,4-butandiol i stället förs upp som hälsofarliga varor enligt lagen därom, allt för att få en effektivare

kontroll över den icke avsedda hanteringen av ämnena. Som redogjorts för ovan skulle detta medföra bl.a. att det blir olagligt att bl.a. tillverka och inneha ämnena. Det skulle även medföra en möjlighet att förverka dem i de fall de påträffas hos någon som inte har rätt att inneha dem.

En narkotikaklassificering av ämnen som i kroppen metaboliseras till ett redan narkotikaklassificerat ämne skulle dock beträffande kriminalisering av eget bruk och straffsatserna bättre överensstämma med straffvärdet hos de brottsliga gärningarna. Med tanke på vikten av att GBL och 1,4-butandiol så snabbt som möjligt kommer under kontroll så att t.ex. innehav av ämnena utan tillstånd förbjuds och att de kan förverkas sedan de påträffats hos någon som saknar tillstånd – i stället för att som nu lämnas tillbaka till ägaren av dem sedan beslag hävts på grund av att det saknas laglig grund för förverkande – föreslår regeringen dock nu att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ändras på sådant sätt att en klassificering kan ske enligt denna lag. Att lagstiftningen med förbud mot vissa hälsofarliga varor redan i dag medger en vidare tillståndsgivning än narkotikalagstiftningen medför att lagen mot förbud av vissa hälsofarliga varor i nuläget är bättre lämpad för en skyndsam klassificering av ämnen med en stor industriell användning än narkotikalagstiftningen är.

Ett förslag om någon annan typ av klassificering eller att utöka det kriminaliserade området och skärpa straffsatserna i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor kräver en betydligt utförligare utredning än den som mot bakgrund av den skyndsamhet som krävs varit möjlig att nu göra.

Regeringen har dock uppmärksammat att de möjligheter till klassificering, straffsanktionering och övervakning som i dag finns i huvudsak fungerar väl men ändå inte är i alla delar tillfyllest. En översyn behövs av framför allt lagstiftningen beträffande narkotika, dopningsmedel, hälsofarliga varor och flyktiga lösningsmedel. Regeringen har därför för avsikt att initiera en sådan översyn. En översyn bör exempelvis omfatta överväganden beträffande enligt vilken lag de ämnen som i kroppen metaboliseras till narkotikaklassificerade ämnen bör klassificeras i framtiden, samt, i förekommande fall, vilka förfaranden som bör vara straffbara, straffskalor och förverkandefrågor. Översynen bör även omfatta tillståndsmyndighets befogenheter vid tillsyn liksom behovet, och i så fall utformandet, av kriterier som skall vara uppfyllda för att tillstånd enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor skall medges.

Tillståndsgivning

För att nu möjliggöra en klassificering som hälsofarlig vara av t.ex. GBL och 1,4-butandiol som diskuterats ovan bör vissa ändringar i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor göras.

I dag anges i lagen att tillstånd får ges för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Statens folkhälsoinstitut har efterfrågat ett förtydligande av vad som avses med detta begrepp. I prop. 1997/98:183 Kontroll av syntetiska droger m.m. finns inte någon närmare

förklaring till vad som avses med begreppet. Inte heller har tillståndsgivande myndighet, Läke-medelsverket, påtalat något behov därav.

Det går inte att i förväg förutse alla situationer där det kan vara lämpligt att medge tillstånd. Utvecklingen i samhället, bl.a. vad gäller ny teknik, medför också att även de situationer som i dag är möjliga att förutse kan förändras och kanske till och med helt försvinna medan andra tillkommer. Det är därför ett område som lämpar sig väl för en ramlagstiftning med möjligheter för tillståndsgivande myndighet att använda sina expertkunskaper och rättstillämparen att utveckla rättspraxis för att klargöra vad som skall avses med vetenskapligt eller industriellt ändamål.

Även grunderna för att inte medge tillstånd är något som huvudsakligen får lämnas upp till rättstillämparen. Risken för missbruk av ett ämne ökar dock om det är mera allmänt förekommande i samhället. Det är därför inte meningen att ett tillstånd skall medges så snart en sökande hävdar att ett vetenskapligt eller industriellt ändamål är för handen. Det kan begäras att användningen kan anses nyttig och önskvärd i samhället, och att det föreligger ett faktiskt behov av att använda ämnet för att tillstånd skall beviljas. Kan ämnet på ett fullgott sätt ersättas av en annan, mindre farlig, substans kan tillstånd vägras. Vid en bedömning måste det tas stor hänsyn till behov av t.ex. forskning, teknikutveckling och användning för såväl ett företags som landets nuvarande och framtida konkurrenskraft. Tillstånd kan givetvis vägras på den grunden att det kan antas att den sökande inte kommer att använda ämnet på det sätt han sökt tillstånd för. Vid tillståndsprövningen måste hänsyn tas till både den enskildes behov av ämnet och risken för att ämnet kan komma att missbrukas eller meddelade villkor inte att följas.

Ett eventuellt behov av närmare klargöranden av under vilka förhållanden tillstånd inte skall medges, behov av tillgång till uppgifter ur belastningsregister vid tillståndsprövningen samt behov av befogenhet avseende tillträde till en tillståndshavares lokaler eller tillgång till bokföring etc. övervägs lämpligen i samband med den översyn över den narkotikaanknutna lagstiftningen som regeringen tidigare nämnt.

Det är i dag inte ovanligt att myndigheter på frivillig väg samarbetar med varandra vid tillsyn av verksamheter och det föreligger inte hinder mot ett sådant samarbete heller i detta fall.

Bestämmelserna i lagen bör, för att det skall bli möjligt att klassificera varor med stor industriell användning, utvecklas så att de i tillståndshänseende uppnår en bättre överensstämmelse med motsvarande regler i lagen om kontroll av narkotika. Detta innebär att tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål bör kunna förenas med villkor, i samband med meddelandet av tillståndet eller senare under tillståndstiden, och att ett tillstånd skall kunna återkallas om ett villkor överträtts. Tillstånd bör kunna återkallas även om de inte längre utnyttjas eller om tillståndshavaren brutit mot lagen – t.ex. om en tillståndshavare har tillstånd för framställning av en vara och

följer meddelade villkor för detta men också, utan tillstånd, för in en vara till landet eller tillverkar en annan vara.

Enligt lagen om kontroll av narkotika får ett tillstånd återkallas också om det behövs för att förebygga missbruk eller för att förebygga att ett ämne används till olaglig tillverkning av narkotika. De tillstånd som kan ges enligt lagen om kontroll av narkotika omfattar dock inte industriella ändamål och enskilda är därför inte lika beroende av tillstånden för att bedriva omfattande näringsverksamhet. Högre krav på att den enskilde skall kunna förutse de villkor och tillstånd som gäller för hans verksamhet gör sig därför påmind i detta fall och det är således – av rättssäkerhetsskäl – inte möjligt att införa grunder för återkallelse som tillståndshavaren inte själv råder över i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Ett exempel på en sådan grund skulle kunna vara att missbruket av ämnet i samhället ökar. För det fall ett sådant ökat missbruk skulle kunna påvisas ha samband med beviljade tillstånd är det troligt att tillståndshavaren antingen inte följt meddelade villkor för tillståndet eller att de villkor som meddelats inte varit tillräckliga. Tillståndsmyndigheten har i sådana fall därför möjlighet att återkalla det givna tillståndet på grunder som är hänförliga till tillståndshavaren eller att meddela ytterligare villkor.

Självklart är det dock av största vikt att tillstånd inte ges eller förekommer om det motverkar förebyggande av missbruk eller olaglig tillverkning av ett klassificerat ämne. De tillstånd som ges bör därför tidsbegränsas till sådan tidrymd att det blir möjligt att snabbt motverka t.ex. missbruk genom att redan givna tillstånd löper ut och nya inte beviljas för det fall ett ökat missbruk i samhället inte kan påvisas ha samband med enskilda tillståndshavare men det ändå är troligt att ämnenas utbredda användning inom t.ex. industrin medför att ämnena avleds därifrån. För en tillståndshavare får det i normalfallet anses bättre att ett givet tillstånd är tidsbegränsat även för en kortare tidrymd än att det formellt gäller för längre tid men kan återkallas utan vidare förvarning på grund av omständigheter denne inte själv råder över. Hur lång tid tillstånd skall beviljas för beslutas lämpligen av tillståndsmyndigheten beträffande de enskilda ämnena eller de enskilda fallen beroende på vilken framtida risk för t.ex. missbruk som myndigheten bedömer att det föreligger när tillståndet ges.

Föreskrifter

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 detaljlistled 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 innehas för sitt avsedda ändamål.

mål, 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.

Ämnen som kan komma i fråga för klassificering

Det bör påpekas att ett stort antal ämnen med vitt skilda och även mera allmänna användningsområden efter den föreslagna lagändringen formellt sett kommer att kunna omfattas av lagen. Det bör därför understrykas att lagen inte är avsedd att tillämpas avseende ämnen som till exempel metanol, etanol eller tobak. Det bör också framhållas att reglerna beträffande varors fria rörlighet inom EU medför att en förutsättning för att en vara skall kunna klassificeras som t.ex. hälsofarlig vara är att denna klassificering är en åtgärd som bedöms proportionerlig vid en avvägning mellan värdet av den fria rörligheten av varan och det skydd en klassificering skulle ge exempelvis folkhälsan. Trots att lagen formellt sett kan bli tillämplig på ett stort antal varor – liksom för övrigt redan i dag är fallet beträffande såväl narkotikalagstiftningen som lagstiftningen om hälsofarliga varor – finns därför garantier – – för att lagen inte kan komma att användas för att klassificera tämligen harmlösa ämnen eller ämnen som det inte är helt nödvändigt att klassificera.

Vissa av de ämnen som kan förväntas bli föremål för kontroll enligt lagen är prekursorer till narkotika, dvs. ämnen som används vid framställning av narkotika, utan att för den skull nödvändigtvis vara narkotikaprekursorer så som dessa föreslås definieras enligt lagen om kontroll av narkotika. Ett sådant ämne är GBL som dessutom är uppsatt på den så kallade frivilliglistan. Det är givetvis av vikt att en klassificering av GBL som hälsofarlig vara inte negativt påverkar industrins frivilliga arbete med övervakning av ämnet. En klassificering av GBL som hälsofarlig vara medför bl.a. att ämnet inte får föras in till landet utan tillstånd eller att införseln eller importen omfattas av de föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd som meddelats. Ett sådant krav riskerar dock inte att påverka den frivilliga övervakningen av prekursorer till narkotika på ett ur kontrollsynpunkt negativt sätt. Inte heller är det något som utgör ett större hinder mot handel med ämnet än som är nödvändigt för att skydda liv och hälsa.

Ansvarig myndighet

Det finns i dag anledning att ge den myndighet som ansvarar för utredningen av behovet av klassificering som hälsofarlig vara uppgiften

att besluta om undantag från lagens tillämpning. Statens folkhälsoinstitut (FHI) bör därför vara den myndighet som, i stället för Läkemedelsverket, har att handlägga löpande förvaltningsrättsliga ärenden enligt lagen. Detta stämmer också väl överens med myndighetens uppgift att ansvara för övergripande tillsyn inom bl.a. narkotikaområdet, jfr 1 § förordningen (2001:309) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut⁴. FHI har dock påtalat att myndigheten för närvarande inte besitter den nödvändiga kompetensen för att ta över uppgiften från Läkemedelsverket. FHI skall enligt regeringens mening ta över uppgiften så snart den nödvändiga kompetensen rekryterats. Detta bör vara möjligt till i vart fall den 1 januari 2006. Av praktiska skäl bör därför lagen ändras så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela tillstånd och föreskrifter.

Avslutningsvis kan framhållas att FHI har ansvaret inte bara för att utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor utan också för att utreda behovet av narkotikaklassificering av varor som inte utgör läkemedel, jfr 2 § första stycket 6 förordningen med instruktion för Statens folkhälsoinstitut. Detta förhållande talar i viss mån för att även tillstånds- och tillsynsansvaret enligt lagen om kontroll av narkotika för narkotika som inte utgör läkemedel också skall flyttas över från Läkemedelsverket till FHI. Det är emellertid utomordentligt ovanligt med tillståndsärenden vad avser narkotika som inte utgör läkemedel. Detta förhållande och att en uppdelning mellan två myndigheter av uppgifter med samma innehåll och syfte och enligt samma lagstiftning i möjligaste mån bör undvikas medför att det saknas skäl att föreslå en sådan administrativ förändring.

Utredningen återkommer i övervägandena (kap. 22) till frågan om den framtida arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut.

⁴ Förordningen (2001:309) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut har numera ersatts av förordningen (2007:1214) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut, här anmärkt.