



Kommittédirektiv

Åtgärder för att mer effektivt förebygga skador av narkotika

Beslut vid regeringssammanträde den 27 augusti 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på ändamålsenliga och effektiva åtgärder som syftar till att förebygga och minska skador till följd av narkotika och andra hälsofarliga substanser. Förslagen ska bidra till att uppfylla målet om ett narkotikafritt samhälle och nollvisionen om att ingen ska dö till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftning.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur ett system med gruppvis klassificering av narkotiska och hälsofarliga substanser kan införas i Sverige,
- bedöma förutsättningarna, inklusive de EU-rättsliga förutsättningarna, för att helt eller delvis tillfälligt förbjuda försäljning av varor och substanser (nödstopp),
- analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera klassificeringsprocessen av växtmaterial, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2028.

Skadligt bruk och beroende av narkotika är en hälsofråga

Sveriges narkotikapolitik är baserad på skydd för folkhälsan och mänskliga rättigheter. Rätten till hälsa gäller alla människor inklusive personer med skadligt bruk och beroende av narkotika. Regeringen bedriver en restriktiv narkotikapolitik som ska kombineras med ett effektivt narkotikaförebyggande arbete, god tillgång till vård och stöd av hög kvalitet liksom insatser för skademinimering. Regeringens mål om ett narkotikafritt samhälle och nollvisionen om att ingen ska dö till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftning kvarstår (skr. 2021/22:213, bet. 2021/22:SoU25, rskr. 2021/22:422). Med skadligt bruk av narkotika avses såväl bruk av både traditionell illegal narkotika som bruk av nya psykoaktiva substanser och icke-förskrivna användning av narkotikaklassade läkemedel eller avsiktlig felanvändning av förskrivna narkotikaklassade läkemedel.

Det finns indikationer på att förekomsten av narkotika ökar i samhället. Tullverkets narkotikabeslag 2024 var sammantagna mycket stora i ett historiskt perspektiv och Centraförbundet för Alkohol och Narkotikaupplysning (CAN) konstaterar att dagens svenska prisnivåer är historiskt låga för flera narkotikapreparat (Rapport 233 Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2024). EU:s narkotikamyndighet (EUDA) varnar för att den stora tillgången till ett allt mer varierat utbud av substanser medför ökade hälsorisker. Skadligt bruk och dödlighet av narkotika kan ge en fingervisning om narkotikaproblemets omfattning i ett samhälle. År 2020 beräknades ca 71 000 personer i Sverige ha ett problematiskt narkotikabruk, alltså ett återkommande bruk som orsakar eller ökar risken för skador. Sverige har en lägre användning av narkotika än jämförbara länder, men varje år dör ca 800 personer i narkotika- och läkemedelsrelaterade dödsfall. Därutöver medför narkotikabruk ökad risk för långsiktiga medicinska och sociala skador. Narkotikaprevention måste därför vara en hörnsten i en effektiv narkotikapolitik. Ytterligare insatser för att förebygga skador av narkotika är nödvändiga.

Uppdraget att föreslå en mer effektiv reglering av narkotiska substanser

Införande av gruppvis klassificering av narkotiska och hälsofarliga substanser

Med narkotika förstås enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller

euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige biträtt, eller av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen. Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika innehåller inte någon egen definition av narkotika utan hänvisar till den definition som anges i narkotikastrafflagen. I förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika framgår de substanser som regeringen förklarat som narkotika. För att en substans ska kunna regleras som hälsofarlig vara krävs enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor att substansen medför fara för människors liv eller hälsa och att den används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Att reglera nya substanser är en viktig del i att begränsa tillgången till narkotika i samhället. För en effektiv reglering krävs kontinuerligt uppdaterad kunskap om vilka substanser som förekommer på marknaden, tillsammans med snabba processer för kemisk och juridisk klassificering av dem.

Både EU:s narkotikamyndighet, European Union Drugs Agency, (EUDA) och FN:s kontor mot narkotika och brottslighet (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) har publicerat rapporter som pekar på ökningen av syntetiska substanser på narkotikamarknaden. Syntetiska substanser, dvs. substanser som framställts på konstgjord väg, är ofta mer potenta, vilket ökar risken för akuta förgiftningar. Nya psykoaktiva substanser (NPS) som rapporterats till Folkhälsomyndigheten de senaste åren visar en fortsatt snabb uppkomst av nya syntetiska och semisyntetiska substanser och marknaden för nya opioider (substanser som binder till opioidreceptorer i kroppen och som har starkt smärtstillande egenskaper samt kan ge eufori och avslappning) har förändrats under 2020-talet. Fler tabletter innehållande nya syntetiska opioider har beslagtagits och identifierats i dödsfall. I jämförelse med etablerade opioider utmärks nya syntetiska opioider av enkel produktion, lägre pris, högre potens samt enkel transport och smuggling. Även tillgängligheten av semisyntetiska cannabinoider t.ex. hexahydrocannabinol (HHC) har ökat i Sverige. Majoriteten av de substanser som Folkhälsomyndigheten rapporterade till EUDA 2024 tillhör gruppen semisyntetiska cannabinoider, vilka hittas i produkter som e-cigarettor och godis. Även efter att HHC och flera andra semisyntetiska cannabinoider reglerats har liknande substanser dykt upp på marknaden, så som delta-9-THCA-A. De nya substanserna sprids vanligen via handel på internet och kallas därför ofta nätdroger.

När en ny substans ska klassificeras i Sverige (dvs. regleras som narkotika eller hälsofarlig vara) sker det genom att regeringen fattar beslut om att lägga till substansen i en bilaga till förordningen om kontroll av narkotika eller förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Substanser som utgör narkotika eller hälsofarliga varor regleras genom individuell uppräknings av substanserna. Sådana beslut grundar sig på underlag från Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket. Det tar tid att utreda egenskaperna hos en ny substans, vilket medför en fördröjning från att en substans dyker upp på marknaden eller identifieras och beskrivs i vetenskapliga studier, till att den regleras. Fram till att regeringens beslut om att klassificera en substans trätt i kraft kan den som huvudregel säljas lagligt, ofta av aktörer inom den organiserade brottsligheten. Det är vanligt att reglerade substanser ersätts av nya där den kemiska strukturen endast har ändrats marginellt. Då behöver myndigheterna återigen utreda och regeringen fatta beslut om att reglera även den nya substansen.

Sverige arbetar snabbt med att identifiera och reglera NPS. Inte desto mindre är nuvarande arbetssätt tids- och resurskrävande. Det finns andra sätt att förhindra laglig försäljning av substanser med liknande kemisk struktur som de som redan har reglerats. Ett sätt är att använda ett generiskt system eller s.k. familjeklassificering, som innebär att regleringen avser en grupp eller delar av grupper av substanser som har en gemensam grundstruktur eller grupper av substanser som liknar en redan reglerad substans, s.k. generisk klassning. Det är även möjligt att definiera substanser genom verkansbaserade definitioner, dvs. att substanser med särskilda effekter jämföras med narkotika eller hälsofarlig vara utan att behöva klassificeras särskilt. Ytterligare ett sätt är analoga definitioner, som liknar de generiska och verkansbaserade definitionen, men är mer bred och obestämd än den generiska och verkansbaserade.

Den höga tillgängligheten till narkotika och den ökade förekomsten av syntetiska substanser såsom syntetiska opioider ökar risken för förgiftning och överdosering. Förfälskning av exempelvis etablerade opioider riskerar att öka om inget görs. Många nya syntetiska substanser som upptäcks i Sverige är dessutom inte reglerade, varför de kan tillverkas, säljas och transporteras relativt fritt innan de regleras. Mot bakgrund av detta är det angeläget att det finns en hög beredskap mot nya skadliga substanser. Regeringen anser därför att det är angeläget att effektivisera klassificeringsarbetet bl.a. genom att se

hur ett system för gruppvis klassificering av substanser kan införas i Sverige, i syfte att komplettera nuvarande system.

I dag finns det möjlighet att ansöka om och få tillstånd för att hantera narkotika och hälsofarliga varor för vissa ändamål. Denna tillståndsgivning kan behöva anpassas till ett nytt system att klassificera substanser och att fler substanser än i dag kommer att utgöra narkotika.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett system med gruppvis klassificering av narkotiska och hälsofarliga substanser kan införas i Sverige,
- föreslå hur tillståndsgivning kan anpassas till ett system med gruppvis klassificering,
- analysera om det bör införas undantag från vissa krav på tillstånd enligt lagen om kontroll av narkotika för mycket låghaltiga beredningar för användning som referenssubstanser inom ramen för t.ex. brottsbekämpande myndigheters verksamhet och i så fall föreslå hur ett sådant kan vara utformat,
- föreslå åtgärder för att tillvarata allmänhetens intresse och berörda aktörers behov av att få information om huruvida en viss substans utgör narkotika eller inte,
- föreslå ett system för att substanser som ingår i en grupp som utgör narkotika men som saknar psykoaktiva effekter kan undantas från regleringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Effektivisera den nuvarande klassificeringsprocessen

Även i länder som använder gruppvis klassificering fortsätter nya substanser framställas vilket innebär att det även behövs ett kompletterande system för individuell klassificering av tillkommande substanser (Vi kan bättre!

Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus SOU 2023:62 s. 303 och 304). Det finns därför skäl att även se över möjligheten att effektivisera den nuvarande individuella klassificeringsprocessen. I en sådan översyn behöver det tas ställning till om rättsvårdande myndigheter bör ges bredare befogenheter att besluta om förstörande, i syfte att förhindra en utbredd spridning av skadliga substanser. Översynen bör även omfatta frågan om hur man mer effektivt kan reglera substanser som genom

upphettning eller någon annan form av enklare process kan omvandlas från en oreglerad substans till en reglerad sådan.

Åtgärder som bör ses över är möjligheten att införa någon form av tillfälligt nödstopp för försäljning av substanser eller varor som visat sig vara hälsofarliga men som ännu inte reglerats. Vissa länder har använt sig av konsumentskyddslagstiftning för att snabbt kunna kontrollera nya substanser. Ledning kan exempelvis tas från regler om produktsäkerhet och marknadskontroll. En annan åtgärd kan vara att se över om regelverket i lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser kan utökas till att omfatta flera situationer.

Utredaren ska därför

- bedöma förutsättningarna, inklusive de EU-rättsliga förutsättningarna, för att helt eller delvis tillfälligt förbjuda försäljning av varor och substanser (nödstopp),
- analysera möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser,
- analysera om det finns andra sätt att effektivisera den nuvarande klassificeringsprocessen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att överväga eller föreslå grundlagsändringar.

Effektivare klassificering av svamp- och växtmaterial

Det finns en mängd svampar och växter, inklusive örter, som innehåller substanser som är reglerade som narkotika. Det nuvarande klassificeringssystemet innebär i princip att en svamp eller en växt måste regleras särskilt för att vara förbjuden, inte enbart den aktiva substansen i växten. Vissa växter har dock legitima användningsområden. En mycket bred eller generisk växtklassificering skulle innebära att en stor mängd växter förbjuds fastän de inte används som rusmedel och många personer skulle kunna bli dömda för narkotikabrott. Samtidigt förekommer försäljning och spridning av växtmaterial för användning i missbrukssyfte. Utifrån en liknande problematik behöver även regleringen för salter, stereoisomerer och beredningar av narkotiska ämnen ses över. Stereoisomerer kan beskrivas som spegelbilder av samma ämne men med olika effekter på kroppen medan beredningar avser blandningar eller lösningar vari narkotiska ämnen ingår,

eller ett eller flera ämnen i avdelade doser (se definitionen i 1971 års konvention om psykotropa ämnen [psykotropkonventionen, SÖ 1972:42]).

Mot denna bakgrund finns behov av en generell reglering av svamp och växtmaterial, för att undvika att varje växt som innehåller ett narkotiskt ämne behöver regleras separat. Det finns också ett behov av att se över regleringen av beredningar och salter mm.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera klassificeringsprocessen av växtmaterial,
- analysera och föreslå åtgärder för att förtydliga narkotikaregelverket vad gäller salter, beredningar m.m., och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förtydliga regler om rätt att medföra narkotiska läkemedel inom Schengen

I 5 a § förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika regleras möjligheter för resande från stater tillhörande Schengenområdet att föra in narkotiska läkemedel i Sverige. Regleringen har dock lett till förfaranden som inte är avsedda, t.ex. kan substanser föras in i Sverige under förevändning att de är läkemedel, exempelvis cannabis, växter och svampar. Vidare finns krav på intyg för införsel av vissa läkemedel, vilket kan innebära hinder för personer som dagligdags rör sig över landsgränserna för t.ex. arbete eller studier. Internationellt noteras en ökad förskrivning av narkotiska läkemedel, t.ex. för ADHD, varför det finns behov av att hitta en väl avvägd möjlighet för patienter med lagligt förskrivna narkotiska läkemedel att medföra dessa vid inresa för exempelvis arbete eller studier och risken för avledning och skyddet för folkhälsan.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det behöver göras ändringar i rätten att föra in narkotiska läkemedel i Sverige samt vilka läkemedel som omfattas av kravet på intyg, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över Läkemedelsverkets avgiftsuttag

Den som ansöker om tillstånd eller registrerar sig för hantering av narkotikaprekursorer enligt förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer ska betala särskilda avgifter till Läkemedelsverket (11 b § lagen om kontroll av narkotika och 12–14 §§ förordningen om kontroll av narkotika).

Det finns behov av att även kunna ta ut avgifter för tillsyn av hanteringen av prekursorer. I propositionen Vissa lagändringar beträffande hälsofarliga varor och narkotikaprekursorer (prop. 2004/05:127) bedömdes dock att det inte var EU-rättsligt möjligt. Regeringen anser att det finns skäl att utreda om det är förenligt med EU-rätten att ta ut avgifter för tillsyn av hantering av narkotikaprekursorer.

De uttryck som används i EU-förordningarna skiljer sig från uttrycken i förordningen om kontroll av narkotika. Det finns därför skäl att även se över om uttrycken i förordningen om kontroll av narkotika behöver justeras.

Utredaren ska därför

- analysera om det är förenligt med EU-rätten att ta ut avgifter för tillsyn av hantering av narkotikaprekursorer och om det bedöms möjligt lämna förslag på hur en sådan avgiftsordning kan se ut,
- se över om uttrycken i förordningen om kontroll av narkotika behöver justeras,
- föreslå ett system för finansiering av tillsyn av hantering av narkotikaprekursorer om avgift för sådan tillsyn inte är förenligt med EU-rätten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna konsekvensbeskrivningar i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska därutöver beskriva och beräkna förslagets samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter samt kvantifiera och värdera dessa. Utredaren ska därtill särskilt redogöra för förslagets konsekvenser för folkhälsan, jämställdheten, för barn och unga samt för berörda företag.

Utredaren ska säkerställa att de bedömningar och förslag som lämnas är förenliga med grundlagarna, EKMR, EU-rättsliga krav och Sveriges internationella åtaganden. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas liksom alternativa lösningar som övervägts samt skälen till att de har valts bort. Vidare ska utredaren redogöra för om förslagen innebär att personuppgifter behöver behandlas och i sådant fall analysera det rättsliga stödet för sådan personuppgiftsbehandling.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU samt ta del av internationella erfarenheter i de aktuella frågorna, särskilt från länder inom EU och EES, och i lämpliga delar redogöra för dessa. Utredaren ska vidare, i den mån det är lämpligt, inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2028.

(Socialdepartementet)